

Bruselas, 15 de noviembre de 2024
(OR. en)

15564/24

SOC 831
EMPL 568
EDUC 418
ECOFIN 1287

NOTA

De:	Comité de Empleo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Revisión por el COEM de la aplicación de la Recomendación relativa a las cuentas de aprendizaje individuales Mensajes clave - <i>Refrendo</i>

Adjunto se remite a las delegaciones la revisión realizada por el Grupo de Análisis de Políticas del COEM de la aplicación de la Recomendación del Consejo de 2022 relativa a las cuentas de aprendizaje individuales, que deberá refrendar el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) en su sesión de los días 2 y 3 de diciembre de 2024.

Anexo 1 - Las conclusiones específicas por país figuran en el documento 15564/24 ADD 1.

Revisión del Grupo de Análisis de Políticas del COEM de la aplicación de la Recomendación relativa a las cuentas de aprendizaje individuales

Mensajes clave para el Consejo

A. INTRODUCCIÓN

El Comité de Empleo (COEM) es responsable de hacer un seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales.

La primera revisión de la aplicación de la Recomendación del Consejo tuvo lugar los días 29 y 30 de octubre de 2024 en Bruselas y fue llevada a cabo por el Grupo de Análisis de Políticas del COEM. Además de debatir en qué medida los Estados miembros han tenido en cuenta las orientaciones de la Recomendación del Consejo, la revisión de 2024 brindó la oportunidad de participar en los intercambios multilaterales a los Estados miembros que no han implantado cuentas de aprendizaje individuales. En la revisión de 2024 se analizaron los progresos de catorce Estados miembros, que habían sido seleccionados debido a que contaban con un sistema de cuentas de aprendizaje individuales en vigor o previsto de forma concreta.

Antes de la revisión, **los 27 Estados miembros completaron un cuestionario de autoevaluación destinado a evaluar su nivel de aplicación de la Recomendación del Consejo** centrándose en los principales avances y en los planes futuros con miras a implantar las cuentas de aprendizaje individuales y alcanzar los objetivos de la Recomendación, en concreto: 1) prestar apoyo a todos los adultos en edad laboral para que accedan a oportunidades de aprendizaje o formación, y 2) aumentar los incentivos y la motivación de las personas para buscar actividades de formación. El principal objetivo era recopilar información para hacer balance de los puntos de partida y evaluar el nivel de aplicación o desarrollo de los planes en los Estados miembros con respecto a los elementos principales de la Recomendación relativa a las cuentas de aprendizaje individuales. La revisión tenía por objeto evaluar el nivel de aplicación de la Recomendación del Consejo por parte de los Estados miembros centrándose en cinco aspectos clave: **1) características del sistema de cuentas de aprendizaje en vigor o previsto, 2) principios específicos de las cuentas de aprendizaje individuales, 3) marco facilitador, 4) medidas de apoyo y 5) financiación.**

Los presentes mensajes clave se basan en los resultados de la revisión; **las conclusiones específicas por país se recogen en el anexo.**

B. EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN

Varios Estados miembros se enfrentan actualmente a una gran escasez de mano de obra y de capacidades, por lo que es crucial aumentar la participación de los adultos en el aprendizaje. En 2022, en la UE solo el 39,5 % de los adultos había participado en actividades de aprendizaje durante los 12 meses anteriores, es decir, 20,5 puntos porcentuales por debajo del objetivo principal para 2030 de que el 60 % de los adultos participen en actividades de aprendizaje cada año. **La Recomendación relativa a las cuentas de aprendizaje individuales tiene por objeto ampliar el acceso y aumentar la motivación y los incentivos de los adultos para que sigan una formación,** un aspecto que es importante también en el contexto de las transiciones ecológica y digital y a la luz de las tendencias demográficas actuales.

La revisión ha puesto de manifiesto que **la aplicación de la Recomendación del Consejo se encuentra aún en una fase temprana**, dado que se adoptó en 2022, **y que varía entre los Estados miembros**, si bien se observan algunos avances comunes. **Alrededor de la mitad de los Estados miembros disponen de cuentas de aprendizaje individuales o tienen planes concretos para poner en marcha un sistema de cuentas de aprendizaje individuales. Otros dos Estados miembros están estudiando la posibilidad de poner en marcha en el futuro un sistema de ese tipo.** El resto de Estados miembros aspira a alcanzar los objetivos de la Recomendación mediante otras medidas.

La aplicación operativa de las disposiciones de la Recomendación **comenzó o comenzará en la mayoría de los Estados miembros realizando primero pruebas piloto del sistema de cuentas de aprendizaje individuales**, con el objetivo de ampliarlo en el futuro. Otras disposiciones legales en vigor para alcanzar los objetivos de la Recomendación están segmentadas y se dirigen principalmente a grupos de población específicos.

Respecto de los principios específicos de las cuentas de aprendizaje individuales, **se observa la universalidad (es decir, la disponibilidad para todos los adultos en edad laboral) en algunos sistemas de cuentas de aprendizaje individuales** y algunos Estados miembros prevén alcanzarla en el futuro, mientras que la **transferibilidad** (es decir, la posibilidad de mantener los derechos de formación en la cuenta independientemente de que cambien las condiciones de trabajo o del mercado laboral) y la **acumulación** de derechos de formación durante un período de tiempo determinado siguen siendo poco frecuentes en los sistemas estudiados. Tanto en el caso de las cuentas de aprendizaje individuales como en el de otros sistemas de formación, **se presta especial atención a las capacidades digitales y verdes.**

Los componentes del **marco facilitador** (es decir, la orientación profesional, la validación de capacidades, el registro nacional de oportunidades de aprendizaje, los permisos de formación remunerados, la integración del apoyo a la formación en un portal digital nacional único) no están, en general, plenamente integrados. La excepción es el **portal digital nacional único, que ya está disponible o planificado en todos los Estados miembros que han implantado o tienen previsto implantar cuentas de aprendizaje individuales.**

Casi todos los Estados miembros utilizan o utilizarán fondos o instrumentos de la UE para diseñar, probar o implantar el sistema de cuentas de aprendizaje individuales. Sin embargo, la **sostenibilidad de la financiación** del sistema no está plenamente garantizada en la actualidad.

Como aspecto positivo, cabe destacar que hay una amplia participación de **las partes interesadas**, en particular, en el diseño del sistema de cuentas de aprendizaje individuales.

1. Cuentas de aprendizaje individuales

En total, **catorce Estados miembros cuentan con un sistema de cuentas de aprendizaje individuales en vigor o tienen planes concretos para implantar uno en el futuro**; dos de ellos informan de que ya tienen en vigor un sistema nacionales de cuentas de aprendizaje individuales y otros dos han empezado a transformar recientemente o están en proceso de transformar un sistema existente en un sistema de cuentas de aprendizaje individuales. La **mayoría tiene previsto probar el sistema primero con un proyecto piloto, o ha empezado a hacerlo**; en dos casos, el proyecto piloto se hará respecto de un tipo específico de capacidades (digitales) y en un caso, en relación con un sector concreto (construcción). Otros dos Estados miembros están trabajando en el diseño de un sistema nacional de cuentas de aprendizaje individuales con planes u opciones concretos. Además, existe **un sistema regional** con características similares a un sistema de cuentas de aprendizaje individuales.

Asimismo, **otros dos Estados miembros han informado de que, aunque no tienen planes concretos, están estudiando la viabilidad de poner en marcha un sistema de cuentas de aprendizaje individuales**.

2. Otras disposiciones legales con fines de formación

Por lo que se refiere a los marcos jurídicos, todos los Estados miembros han informado de otras disposiciones legales existentes con fines de formación. En la mayoría de los casos, se trata de determinados derechos a asistir a programas de aprendizaje y oportunidades de formación para grupos de población específicos. En este contexto, seis Estados miembros han informado de que ofrecen oportunidades de formación en forma de bonos a nivel nacional o regional. Otros planes incluyen tarjetas de formación, itinerarios de desarrollo u otros tipos de formación. Algunos Estados miembros han mencionado la existencia de programas de formación regionales o locales.

Las oportunidades de formación tienen por objeto desarrollar **tipos específicos de capacidades** (capacidades digitales, verdes, lingüísticas o básicas) y ajustar la oferta en función de la escasez específica de capacidades notificada por los empleadores o basada en otros datos.

El apoyo a la formación **se dirige** principalmente a los desempleados, a los empleados (en determinadas condiciones), a todos los adultos en edad laboral o a los trabajadores por cuenta propia, así como a los empleadores, mientras que en algunos Estados miembros también se dirige específicamente a las pymes.

En este contexto, algunos Estados miembros han señalado el papel de los interlocutores sociales y los convenios colectivos.

Además de la formación propiamente dicha, con frecuencia se ofrecen otros servicios, como la **validación** de los conocimientos y las capacidades profesionales y **servicios de asesoramiento y orientación**. En la mayoría de los Estados miembros se hace referencia a algún tipo de **derecho a la formación o al aprendizaje** en la legislación laboral, en los convenios colectivos o en otras disposiciones; numerosos Estados informan también de que disponen de algún tipo de **permiso de formación remunerado**. En dos Estados miembros se ofrecen ventajas fiscales o reembolsos de los costes asociados a la formación en determinadas condiciones. Algunos de los Estados miembros han mencionado también la promoción de la cultura del aprendizaje permanente y de la educación y formación profesional continua (EFPC).

Los apartados 3 a 7 se refieren específicamente a los sistemas, existentes o previstos, de cuentas de aprendizaje individuales y a los 14 Estados miembros examinados.

3. Principios específicos de las cuentas de aprendizaje individuales

En la mayoría de los Estados miembros las cuentas de aprendizaje individuales son universales, es decir, están a disposición de todos los adultos en edad laboral, y se conceden derechos de formación que permiten una formación sustancial. Se ha involucrado a los interlocutores sociales y a las partes interesadas en algunos de los Estados miembros que ya estaban en la fase de diseño del sistema. Sin embargo, en lo que respecta a la **transferibilidad** y las **condiciones de acumulación**, todavía cabe esperar algunos avances, ya que varios Estados miembros han informado de que no es posible aplicarlas o no se tienen en cuenta.

Hasta la fecha, **las cuentas de aprendizaje individuales son o serán universales en siete Estados miembros**. Los demás sistemas de cuentas de aprendizaje individuales están dirigidos a subgrupos específicos de adultos, al menos durante un determinado período (por ejemplo, durante la **fase piloto**). Los grupos de población objetivo más comunes son las personas empleadas o desempleadas (a esas categorías se pueden añadir condiciones adicionales, como el sector, el nivel educativo alcanzado o la duración del desempleo) y las personas con unos ingresos inferiores a un nivel determinado.

Por lo que se refiere a la **participación de todas las partes interesadas pertinentes**, la mayoría de los Estados miembros informa de que han trabajado en el diseño del sistema de cuentas de aprendizaje individuales y en el borrador del marco jurídico en estrecha colaboración con los interlocutores sociales. En otros Estados miembros se prevé una cooperación activa con representantes de diferentes interlocutores sociales, sindicatos y organizaciones patronales.

En cuanto a la **concesión de derechos de formación** en las cuentas de aprendizaje individuales, los Estados miembros ofrecen diferentes soluciones. La cuantía de los derechos varía considerablemente, ya que en algunos Estados miembros se asignan por un año, mientras que en otros se asignan por tres o cinco años. Además, algunos Estados miembros especifican que la persona interesada en la formación puede pagar la totalidad o parte de la matrícula del curso.

Respecto a la concesión de **derechos adicionales a las personas con mayor necesidad de perfeccionamiento y reciclaje profesionales**, actualmente la mayoría de los Estados miembros no ofrecen derechos de formación individuales adicionales en el marco del sistema de cuentas de aprendizaje individuales. Sin embargo, los grupos vulnerables pueden acceder a oportunidades de formación a través del servicio público de empleo participando en medidas en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo. En algunos casos se conceden derechos adicionales y, en dos casos, se ha previsto que las personas con mayor necesidad de perfeccionamiento y reciclaje profesionales tengan más derechos de formación individuales en su cuenta en el futuro. En la actualidad, tres Estados miembros no están considerando este aspecto.

En algunos Estados miembros, ya está establecida la **transferibilidad** de los derechos en contextos de transición profesional, es decir, cuando se cambia de puesto de trabajo o de situación profesional, mientras que en otros Estados miembros está prevista. En algunos Estados miembros la situación relativa a este aspecto sigue sin estar clara. Solo en dos casos los derechos no son transferibles debido a la forma en que se aplican.

Respecto de la posibilidad de **acumular y conservar** derechos de formación individuales, solo un Estado miembro lo permite de manera efectiva y otro lo permite de forma parcial. En tres Estados miembros no se pueden acumular derechos, pero el plazo para hacer uso de ellos es relativamente largo. En seis Estados miembros no se pueden acumular derechos actualmente, pero sigue siendo una cuestión abierta a futuros debates. En dos casos, la acumulación y la conservación de derechos se pondrá a prueba durante la fase piloto.

La mayoría de los Estados miembros hacen hincapié en la **pertinencia de la formación** con respecto al mercado laboral prestando especial atención a las transiciones ecológica y digital, mientras que otros ofrecen opciones de formación más amplias.

4. Marco facilitador

Si bien se observa una amplia disponibilidad de registros nacionales públicos de oportunidades de aprendizaje admisibles para hacer uso de los derechos consignados en las cuentas de aprendizaje individuales, las oportunidades de validación no parecen estar bien integradas en los sistemas examinados. Entre los demás componentes se incluye la orientación profesional, un portal digital nacional único y permisos de formación remunerados, cuyo nivel de aplicación es medio, con posibilidades de mejora.

La mayoría de los Estados miembros ofrecen **orientación profesional** a todos los adultos en edad laboral, principalmente a través de los servicios locales de empleo o en el marco de otros proyectos. Algunos Estados miembros incluyen o tienen previsto incluir servicios de orientación profesional en el sistema de cuentas de aprendizaje individuales y otros contemplan la posibilidad. Unos pocos Estados miembros no ofrecen aún esta posibilidad.

Por lo que se refiere a la **validación** de capacidades, solo dos Estados miembros disponen de oportunidades de validación ampliamente disponibles. En los demás Estados miembros, la validación de capacidades está disponible en determinadas condiciones o tiene un alcance bastante limitado. Sin embargo, algunos Estados miembros tienen previsto aplicar en el futuro las oportunidades de validación, en particular en el marco del sistema de cuentas de aprendizaje individuales.

El **registro nacional público de oportunidades de aprendizaje** admisibles para hacer uso de los derechos consignados en las cuentas de aprendizaje individuales ya está disponible en la mayoría de los Estados miembros. En cuatro Estados miembros no existe actualmente un único registro nacional público y otros tienen previsto establecer uno.

En la mayoría de los Estados miembros, la integración del apoyo a la formación en un **portal digital nacional único** estará disponible o parcialmente disponible. Existen planes para su futura integración, en particular en combinación con el futuro sistema de cuentas de aprendizaje individuales o asociado con él.

Cuatro Estados miembros cuentan con **permisos de formación remunerados** o con disposiciones sobre ingresos de sustitución durante la formación para todos los adultos empleados. En dos de estos Estados miembros, los empleadores contribuyen financieramente a la formación o perfeccionamiento profesional, por ejemplo, mediante el mantenimiento de la remuneración de los trabajadores durante la formación. En cinco Estados miembros, los permisos de formación remunerados o las disposiciones sobre ingresos de sustitución solo están disponibles parcialmente. Algunos Estados miembros ofrecen permisos de formación no remunerados como opción adicional o como única opción. En dos Estados miembros, el derecho a la formación profesional remunerada o incluso a la formación profesional no remunerada no está actualmente consagrado en la legislación. En esos Estados miembros se está debatiendo la posibilidad de establecer permisos de formación, también como parte del sistema de cuentas de aprendizaje individuales.

5. Medidas de apoyo

El sistema de cuentas de aprendizaje individuales debería ir acompañado de medidas de apoyo para asegurar que se aplique aprovechando al máximo su potencial. Alrededor de la mitad de los Estados miembros llevan a cabo de forma periódica o prevén llevar a cabo **campañas de sensibilización o actividades de comunicación**. Algunos Estados miembros no están llevando a cabo aún actividades de comunicación ni tienen planes concretos al respecto, debido principalmente a que se encuentran en la fase de diseño del sistema. Solo dos Estados miembros han informado de que disponen de actividades de sensibilización y comunicación bien desarrolladas (con un nivel de desarrollo de medio-alto a alto), dado que cuentan con sistemas ya existentes o se basan en sistemas existentes.

En el caso de los sistemas ya existentes, se están utilizando eventos a gran escala, por ejemplo, conferencias y otros canales de difusión, como la televisión, los medios impresos, la radio, las redes sociales o la publicidad en el transporte público. Además de al público en general, las actividades se dirigen principalmente a los proveedores de formación y a los empleadores, y la promoción corre a cargo del Gobierno, de los proveedores de formación o de los propios empleadores. En el caso de los demás Estados miembros, se prevé llevar a cabo campañas y actividades de sensibilización una vez se haya puesto en marcha el sistema, como, por ejemplo, conferencias, talleres y otros tipos de actos, materiales de sensibilización y campañas publicitarias en los medios de comunicación de masas y en las redes sociales.

Puede observarse un patrón similar por lo que respecta a las **actividades de seguimiento y evaluación**: alrededor de la mitad de los Estados miembros realiza o tiene previsto realizar habitualmente actividades de seguimiento. En cinco Estados miembros es demasiado pronto para hacer un seguimiento o incluso para desarrollar procesos de seguimiento. Solo una minoría cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación bien establecido que incluye evaluaciones e informes periódicos.

6. Financiación

En términos generales, la sostenibilidad de la financiación del sistema de cuentas de aprendizaje individuales no está plenamente garantizada. En la mayoría de los casos, la financiación actual depende principalmente de los fondos de la UE y de la cofinanciación nacional. En algunos Estados miembros se ha incorporado al sistema o se está estudiando una cofinanciación basada en una combinación de fuentes públicas y privadas, reconociendo su importancia para el futuro.

La mayoría de los Estados miembros no cuentan con un modelo de **financiación sostenible** en vigor o planificado y prevén desarrollarlo durante la fase de diseño o tras la evaluación de los resultados de los proyectos piloto. Para garantizar la sostenibilidad, algunos Estados miembros están estudiando ya determinadas opciones, como la utilización de una **parte de los ingresos de la seguridad social** para financiar el sistema, los **fondos sectoriales**, los **préstamos de formación**, la financiación pública o la **cofinanciación pública y privada**. En el caso de los complementos, se está estudiando la **cofinanciación** a cargo del empleador o de la persona interesada.

La **sostenibilidad del marco facilitador** está relacionada principalmente con el mantenimiento del **portal digital nacional único** que se hace a nivel interno.

Casi todos los Estados miembros utilizan o utilizarán **fondos o instrumentos de la UE** para diseñar, probar o implantar el sistema de cuentas de aprendizaje individuales. Los fondos de la UE se utilizan principalmente para financiar el proyecto piloto del sistema, la oferta de formación o el desarrollo del portal o para ayudar en el diseño del sistema. Algunos Estados miembros afirman que tienen previsto seguir utilizando los fondos de la UE, si siguen disponibles en el futuro.

7. Comunicación efectiva

En la mayoría de los Estados miembros, no ha sido posible determinar la tasa de cobertura o la tasa de uso de las cuentas de aprendizaje individuales debido a la reciente implantación del sistema o a que se encuentra en fase de planificación. No obstante, según lo comunicado por algunos Estados miembros, el porcentaje de población adulta en edad laboral con acceso a oportunidades de aprendizaje o formación varía significativamente, lo que refleja también las limitaciones de la disponibilidad de los fondos asignados a los proyectos piloto de los sistemas de cuentas de aprendizaje individuales.

C. CONCLUSIONES

La supervisión multilateral de la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa a las cuentas de aprendizaje individuales, con la participación también de los Estados miembros que por el momento no han implantado sistemas de cuentas de aprendizaje individuales, ha puesto de manifiesto que las cuentas de aprendizaje individuales no solo representan **una nueva herramienta de financiación, sino también un mecanismo para revisar y reformar de manera crítica el sistema de aprendizaje de adultos**. En general, los 14 Estados miembros examinados están firmemente determinados a implantar el sistema de cuentas de aprendizaje individuales. Los Estados miembros que han implantado el sistema han demostrado una **amplia comprensión de las cuentas de aprendizaje individuales y los elementos que las componen y son conscientes de los ámbitos en los que se debe trabajar a largo plazo**. Además, la revisión ha fomentado un espíritu de aprendizaje positivo entre ellos. Existen varios aspectos comunes positivos, como la **participación de los interlocutores sociales en el desarrollo de los sistemas de cuentas de aprendizaje individuales**. En general, la revisión ha puesto de manifiesto que para lograr una aplicación satisfactoria y **seguir avanzando se necesita no solo la participación activa de los Estados miembros, sino también un cambio de mentalidad en la actitud de los beneficiarios y las partes interesadas a nivel central y local** para permitir que la Recomendación relativa a las cuentas de aprendizaje individuales sirva de potente acelerador de las reformas en el ámbito del aprendizaje de adultos en muchos de los Estados miembros.

Anexo 1. Conclusiones específicas por país sobre las cuentas de aprendizaje individuales del Grupo de Análisis de Políticas del COEM (2024)