

EL MARCO LEGAL Y LAS ESTRATEGIAS FINANCIERAS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA: LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

[LEGAL FRAMEWORK AND FUNDING STRATEGIES OF CONTINUING VOCATIONAL TRAINING: SPANISH PERSPECTIVE]

Jesús Martínez Girón y Alberto Arufe Varela

Fecha de recepción: 25 de agosto de 2017
Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2017

Sumario: I. EL MARCO REGULADOR.- II. ORGANIZACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA.- III. LOS DESAFÍOS ACTUALES.

Contents: I. THE REGULATORY FRAMEWORK.- II. ORGANIZATION AND FINANCE OF CONTINUING VOCATIONAL TRAINING.- III. TODAY'S CHALLENGES.

Resumen: Este trabajo analiza el nuevo régimen jurídico de la formación profesional continua en España, tal y como aparece diseñado en la Ley 30/2015, de 9 septiembre, por la que se regula el Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los desafíos actuales del régimen jurídico en cuestión.

Abstract: This paper analyzes the new legal regime of the continuing vocational training in Spain, as stated by the Act No. 30/2015, of 9th September; ruling the system of vocational training for employment in the labor arena, as well as today's challenges of the legal regime at issue.

Palabras clave: Formación profesional — Continua — Financiación — Desafíos — España.

Keywords: Vocational training — Continuing — Finance — Challenges — Spain.

* * *

I. EL MARCO REGULADOR

Tradicionalmente, el marco regulador de la formación profesional continua (esto es, para trabajadores en activo) y ocupacional (esto es, para trabajadores desempleados) se basó en la celebración de acuerdos interprofesionales, estipulados por las asociaciones empresariales más representativas y los sindicatos más representativos. El primero de estos acuerdos interprofesionales se estipuló en 1992, el segundo en 1996, el tercero en 2000, y el cuarto en 2006. Estos acuerdos otorgaban la gestión de los fondos de formación profesional —que eran fondos públicos— a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a través de una fundación, aunque a partir del año 2000 también se implicó en la gestión de esos fondos al Estado (por eso, la fundación pasó a llamarse Fundación «Tripartita»). Este modelo de gestión provocó escándalos de corrupción, pues parte de los fondos gestionados se utilizaba para financiar las asociaciones empresariales y sindicatos implicados en la gestión. Tras la quiebra del banco Lehman Brothers, estos escándalos fueron denunciados por el Tribunal de Cuentas del Estado español, en 2010. La crisis económica obligó a replantear totalmente este modelo de gestión. Por eso, se promulgó el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 marzo, para la reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, en cuyo preámbulo se afirmaba que el propósito de esta norma era «garantizar el principio de tolerancia cero contra el fraude en la gestión de los fondos de formación profesional para el empleo». Sólo seis meses después, este Real Decreto-ley fue implícitamente derogado por la Ley 30/2015, de 9 septiembre, por la que se regula el Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Desde un punto de vista estructural, esta Ley constituye el marco regulatorio actualmente vigente en España del tema de la formación profesional continua. La Ley 30/2015 prevé su desarrollo por medio de normas reglamentarias. Pero España carece de Gobierno desde las pasadas elecciones generales de 20 diciembre 2015. Por eso, estos reglamentos de desarrollo no han podido promulgarse. De ahí que sigan provisionalmente en vigor los reglamentos aprobados por el Real Decreto 395/2007, de 23 marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, con las modificaciones introducidas por la Ley 30/2015.

Estas normas legales y reglamentarias regulan la formación profesional ocupacional y la formación profesional continua como una parte de la política activa del mercado laboral. La Ley 30/2015 también regula el principal órgano de participación de los interlocutores sociales de ámbito nacional en el tema de la formación profesional, tanto ocupacional como continua. Este órgano es la nueva Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Tiene un carácter tripartito, pues está formada por las asociaciones empresariales más representativas, por los sindicatos más representativos y por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas,

aunque teniendo en cuenta que ahora los representantes del Estado tienen la mayoría de votos. En este nuevo modelo de gestión, se pretende que los interlocutores sociales tengan un papel relevante en la identificación de las necesidades de formación profesional existentes en España. En esta tarea, pueden ser ayudados por otros órganos distintos de la fundación tripartita, denominados Estructuras Paritarias Sectoriales. Estas últimas se crean y se regulan en los diferentes sectores económicos por los convenios colectivos sectoriales de ámbito nacional.

Esta regulación estructural se completa con las normas contractuales reguladoras de la formación profesional (continua y ocupacional). Estas normas están contenidas en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. En esta Ley —refiriéndonos sólo a la formación profesional continua—, la distinción clave es la relativa, de un lado, a la formación profesional continua programada por la empresa; y de otro lado, a la formación profesional continua no programada por la empresa (esto es, aquélla en que predomina la libre iniciativa del trabajador). La primera está claramente favorecida por la Ley, de manera que el trabajador que participa en las correspondientes acciones formativas tiene derecho a disfrutar de permisos retribuidos para realizarlas (la regla general, según el artículo 23.3 del Estatuto de los Trabajadores, es que «los trabajadores con al menos un año de antigüedad en la empresa tienen derecho a un permiso retribuido de veinte horas anuales de formación profesional», refiriéndose este derecho como regla a «realizar las acciones formativas dirigidas a la obtención de la formación profesional para el empleo en el marco de un plan de formación desarrollado por iniciativa empresarial o comprometido por la negociación colectiva»). En cambio, si la formación es debida a la libre iniciativa del trabajador, el Estatuto de los Trabajadores se limita a afirmar que el trabajador tiene derecho sólo a un permiso para realizar los exámenes, aunque sin pronunciarse sobre si es o no un permiso retribuido (según la jurisprudencia, el tema depende fundamentalmente de la regulación contenida en el convenio colectivo aplicable a la empresa; cfr., por ejemplo, Sentencia de la Sala de lo Social de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 enero 2008 [*Aranzadi Westlaw*, referencia JUR 2009/150648]), así como a la adaptación del turno de trabajo, al efecto de poder cursar estudios, aunque sólo si la empresa realiza su actividad con el sistema de turnos [al respecto, artículo 23.1.a)].

II. ORGANIZACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA

La organización de la formación profesional continua está centrada en la arriba mencionada Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Sus fuentes

de financiación, en lo esencial, son tres distintas. En primer lugar, la cuota de formación profesional, pagada por todos los empresarios privados y por todos sus trabajadores, y recaudada por la Administración española de la seguridad social (según la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, esta cuota es un 0,70 por ciento de los salarios, del que el empresario paga el 0,60 por ciento y el trabajador el 0,10 por ciento restante). En segundo lugar, los fondos procedentes de la Unión Europea, y especialmente, del Fondo Social Europeo. En tercer lugar, las aportaciones que puedan hacer el Estado y las Comunidades Autónomas. Para el año 2016, los fondos públicos para la formación profesional continua y ocupacional ascienden a 2.203,3 millones de euros. En esta cifra, el 86 por ciento corresponde a la cuota de formación profesional (esto es, 1.904 millones de euros), el 8 por ciento a la aportación del Estado (esto es, 176 millones de euros) y el 5 por ciento a la aportación del Fondo Social Europeo (esto es, 110 millones de euros).

Según la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, estos fondos tienen que repartirse por mitades entre la formación profesional ocupacional y la formación profesional continua. En este año 2016, le corresponden a la formación profesional continua 1.132,9 millones de euros. El grueso de esta cantidad lo gestiona la arriba citada Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, con arreglo a la siguiente distribución: 1) para la formación programada por las empresas y permisos individuales de formación, 610 millones de euros; 2) para subvencionar acciones formativas no programadas por las empresas, 322 millones de euros; y 3) para gastos de funcionamiento e inversión de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, 31 millones de euros. Tradicionalmente, los problemas de fraude estaban vinculados a las acciones formativas no programadas por las empresas, que asumían casi monopolísticamente las asociaciones empresariales y sindicatos más representativos. Esta situación ha cambiado, pues ahora pueden pretender las subvenciones también los sindicatos meramente representativos, así como los centros no sindicales o empresariales especializados en formación profesional, en régimen de competencia competitiva abierta. Además, una vez adjudicada la subvención, queda prohibido que la ejecución de la acción formativa se subcontrate con un tercero (tradicionalmente, esta subcontratación era fuente muy frecuente de fraude). Sin embargo, no se considera subcontratación la contratación de personal docente.

Para implementar esta normativa, se ha publicado en el *Boletín Oficial del Estado* la Resolución por el órgano competente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de la convocatoria del año 2016 para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación continua de ámbito estatal no programados por las empresas. Se destinan a esta convocatoria fondos públicos por un total de 250 millones de euros. Según esta Resolución, se consideran áreas prioritarias las que tienen que ver con «internacionalización de la empresa, emprendimiento, inno-

vación, desarrollo tecnológico de los procesos productivos, digitalización, eficiencia energética, profesiones o actividades reguladas, [y] actividades relacionadas con la industria y logística» (cfr. artículo 4.6). Además, tienen prioridad los colectivos —entre otros— de «mujeres, personas con discapacidad, personas de baja cualificación, mayores de 45 años ..., trabajadores con contrato a tiempo parcial y trabajadores con contrato temporal» (cfr. artículo 6.4), así como «los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas» (*ibidem*). Se consideran especialmente subvencionables las propuestas realizadas conjuntamente por las asociaciones empresariales y sindicatos de ámbito sectorial, y dentro de ellas, los planes vinculados a acciones formativas «determinadas por las Comisiones Paritarias Sectoriales estatales y otros ámbitos de la negociación colectiva sectorial estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados» (cfr. artículo 10).

III. LOS DESAFÍOS ACTUALES

En España, la digitalización de las actividades empresariales está amenazando el empleo en múltiples sectores económicos (supermercados, centros comerciales, banca, etc.). Los trabajadores empleados en sectores amenazados por la digitalización deberían pensar en formarse para mejorar su empleabilidad, pero en sectores económicos no amenazados (y si es posible, incluso en sectores económicos inmunes al fenómeno de la deslocalización). Entre estos sectores con futuro, es claro que hay que incluir en España el relativo al cuidado de dependientes, esto es, de personas no solamente mayores, sino incluso muy, muy mayores (por ejemplo, de más de ochenta años de edad). En esta dirección, apunta la recién citada Resolución administrativa de 2016, estableciendo —respecto de los cuidadores profesionales de dependientes— que «a efectos de esta convocatoria las profesiones o actividades reguladas se refieren», entre otras, «a las vinculadas con los certificados de profesionalidad “SSCS0208 Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales”» y «“SSCS0108 Atención sociosanitaria a personas en el domicilio”». La propia Resolución administrativa se refiere igualmente a los cuidadores no profesionales de dependientes, indicando que «los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia podrán participar en la formación de oferta sectorial de referencia, en las acciones específicas propias de su actividad de cuidadores, en los ámbitos sectoriales de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, centros y servicios de atención a personas con discapacidad, acción e intervención social y sanidad».