

peor de los casos, en la última de las dos posibles alternativas, si la deficiencia económica se transmite a través de responsabilidad personal y solidaria al patrimonio sindical, aquélla aparecerá como una insolvencia o como un procedimiento concursal civil, pero en modo alguno deberán afectarle las reglas establecidas para la quiebra o la suspensión de pagos, propias del empresario mercantil.

IV. CONCLUSIONES

De todo lo hasta ahora analizado pueden extraerse una serie de afirmaciones que, a modo de conclusiones, nos den las pautas resolutorias ante las cuestiones planteadas al comienzo. Estas conclusiones no están todas al mismo nivel.

En el plano fáctico y fenomenológico, resulta evidente la intervención del sindicato en específicas ramas y sectores de la actividad económica, haciéndolo con la cada vez más evidente intención de obtener un lucro económico, aunque ello sea a través de entes interpuestos. Nuestras organizaciones sindicales más representativas han seguido, cada una a este respecto, los respectivos modelos distintos del sindicalismo europeo pasando en la actualidad por vicisitudes ya sufridas en el continente por otras organizaciones sindicales.

En el ámbito de la fundamentación teórica, pueden existir serias objeciones para que el sindicato, definido como asociación sin fin de lucro, intervenga de forma permanente y con el objetivo central en la actuación económica, aunque menos si lo hace de manera instrumental y esporádica.

Sin embargo, las objeciones que puedan existir en el plano teórico se desvanecen en el del derecho positivo, en muchas ocasiones única razón que sustenta las teorías foráneas, ya que tales objeciones no se dan en nuestro ordenamiento, ni a nivel constitucional ni legal del reconocimiento de derecho de libertad sindical colectiva, ni en el plano del objeto ni en el de las capacidades, si bien debe reconocerse la mayor facilidad que representa para tal ejercicio la obtención de personalidad jurídica frente a la ausencia de la misma. Esta última hipótesis no comporta, por contra, la total incapacidad para realizar actuaciones económicas. Y tampoco en el plano de la forma, de acuerdo con la más moderna jurisprudencia civil de intereses y antiformalista, que, yendo más allá de los requisitos de constitución mediante escritura pública e inscripción registral, descubre en la afectio societatis la razón para aplicar el derecho mercantil de sociedades antes que el de las comunidades de bienes o, en su caso, de la herencia.

Las facilidades apuntadas no obstante, si bien permiten la aplicación de normas aisladas del ordenamiento mercantil en orden a evitar la opacidad financiera de agrupaciones que, como el sindicato, son destinatarias de subvenciones públicas, y expliquen las repercusiones en el patrimonio sindical de las dificultades económicas sufridas por las sociedades interpuestas, no convierten en mercantil al sindicato ni le hacen merecedor del derecho concursal mercantil, sino que, por el contrario, continúan disfrutando de su condición de asociación civil y privada, sólo susceptible de ser declarada insolvente en el orden social o

LA REALIDAD DE LA FORMACION PROFESIONAL CONTINUA EN ESPAÑA ⁽¹⁾

Por MANUEL ALCAIDE CASTRO Y
MANUEL GONZÁLEZ RENDÓN *

SUMARIO: I. Introducción. II. La configuración de la oferta de formación profesional en España. III. La formación profesional continua: conceptos y definiciones. IV. El gasto en formación de las empresas españolas. V. La realidad de la formación profesional continua en España: 1. Población activa que cursa estudios relacionados con alguna actividad o profesión. 2. Tipos de formación en función de los objetivos de la misma. 3. Tipos de formación en función del tipo de centro que la suministra. 4. Formación de los ocupados y situación profesional. 5. Formación reglada «versus» formación no reglada de los ocupados y de los asalariados. VI. Problemas que afectan a la participación de los trabajadores españoles en la formación profesional continua. VII. El «Acuerdo Nacional de Formación Continua» y el «Acuerdo Tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados»: 1. Gestación y nacimiento de los Acuerdos. 2. Evolución del punto de vista del Gobierno en torno a la formación profesional continua. 3. La financiación de las acciones formativas en el «Acuerdo Tripartito en materia de Formación Profesional Continua de los trabajadores ocupados».

I. INTRODUCCION

En los análisis que se vienen realizando durante los últimos años sobre el desarrollo y los problemas de la economía española, se ha convertido en una idea recurrente el afirmar la importancia de la Formación Profesional y en especial de la denominada Formación Profesional Continua.

1.A) Desde una perspectiva macro, los objetivos de la convergencia real y nominal de España con los países de la CE exigen un crecimiento económico superior al de la media comunitaria, unido a la eliminación, o al menos la reducción, de los desequilibrios macroeconómicos más importantes que actualmente padece la economía española.

* Catedrático y Profesor Asociado de Organización de Empresas, respectivamente. Universidad de Sevilla.

(1) El presente trabajo forma parte de un estudio más amplio realizado para la Comisión

Las deficiencias formativas de la fuerza de trabajo española y por tanto la escasez de una mano de obra con una cualificación ajustada a las necesidades del sistema productivo perjudica de forma notable el logro de los objetivos anteriores.

- En primer lugar, la escasez de fuerza de trabajo cualificada supone un freno para la ampliación o el desarrollo de nuevos proyectos empresariales con la consiguiente disminución del crecimiento.

- En segundo lugar, la escasez de mano de obra con la cualificación necesaria ha constituido una de las principales fuentes de tensiones salariales que han caracterizado al mercado de trabajo español durante los últimos años. Para que estas tensiones no se hubieran trasladado a los precios hubiera sido necesario un crecimiento paralelo de la productividad que se ha visto frenado, entre otras razones, por la escasa formación de los trabajadores.

- En tercer lugar, las deficiencias formativas de la población activa han contribuido, también, al aumento del desempleo y con ello al incremento de los gastos en protección con el consiguiente aumento del déficit del INEM (2).

De esta forma una Formación Profesional tanto Reglada como Ocupacional más ajustada a las necesidades reales del sistema productivo, puede realizar en España una importante contribución al logro de la convergencia real y, al tener una incidencia notable sobre la inflación de costes y sobre el déficit público, al logro de la convergencia nominal.

1.B) Desde una perspectiva microeconómica, la Formación Profesional cumple un importante papel para mejorar la posición competitiva de una empresa, así como sus posibilidades de expansión. La posición competitiva de una empresa depende de un número de factores muy extenso, entre los que existen interrelaciones muy complejas y sin que, a priori, sea posible conocer el impacto individual de cada uno de ellos. No obstante, lo que sí es cierto es que la disponibilidad de unos recursos humanos con unos niveles de cualificación adecuados, se encuentra entre las variables con mayor impacto sobre la competitividad. Son diversas las ventajas que para una empresa puede suponer el contar con una mano de obra altamente cualificada, destacando entre otras: unas mayores posibilidades de adaptación a los cambios del entorno, mayor movilidad y uso flexible de los recursos humanos, y una mayor eficacia en el desarrollo del conjunto de las actividades productivas, administrativas, comerciales, etc.

La formación de los recursos humanos constituye por tanto una variable de importancia estratégica para la empresa. No obstante, por su propia naturaleza, la formación es un recurso de carácter intangible, que normalmente no produce unos resultados inmediatos, que no permite fácilmente una valoración económica de

(2) En España, el INEM ha tenido en 1992 un déficit superior a los 350.000 millones de pesetas, debido fundamentalmente a la caída del empleo y a la elevada tasa de rotación que se produce en los puestos de trabajo como consecuencia de los contratos de duración determinada. El déficit del INEM se estima que será en 1993 de 416.000 millones, pero hubiera sido de 732.000 millones de no haberse aplicado los recortes

su impacto, y que, por tanto, constituye una inversión difícilmente justificable de forma objetiva.

Por estas razones, se trata de una inversión que requiere de una actitud positiva por parte de la empresa y el apoyo decidido de los propios trabajadores.

II. LA CONFIGURACION DE LA OFERTA DE FORMACION PROFESIONAL EN ESPAÑA

En los últimos años, la Administración Educativa, la Administración Laboral y los Agentes Sociales han sido protagonistas de un importante proceso de revisión y reforma de los diferentes tipos de oferta de Formación Profesional (3).

- Por un lado, mediante la reforma de la Formación Profesional gestionada por las administraciones educativas, que adquirió rango jurídico en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990.

- Por otro lado, la reforma de la Formación Profesional Ocupacional dependiente de la Administración Laboral (que en la actualidad está procediendo al traspaso de la gestión correspondiente a las Comunidades Autónomas), la cual quedó configurada a través del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regulador del Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). A través de esta norma se realiza una reordenación de las acciones emprendidas en el seno de este Plan poniendo un mayor énfasis en la reinserción profesional de aquellas personas en situación de desempleo.

- Por último, las reformas anteriores se completan, en la vertiente referida a la Formación Profesional de Trabajadores Ocupados, con el Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua, firmado por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las sindicales UGT y CCOO, y el complementario Acuerdo Tripartito de Formación Profesional Continua firmado por las anteriores organizaciones y el Gobierno.

Después de este proceso de reforma, la oferta de Formación Profesional en España queda configurada, a partir de 1993, como sigue:

De una parte, el subsistema de Formación Profesional Reglada, con su red de centros públicos y la red de centros privados homologados y que pretende suministrar cualificaciones amplias y polivalentes. El Subsistema de Formación Profesional Reglada conduce a titulaciones con validez académica y profesional, así como aquellas otras enseñanzas que no conduciendo a las referidas titulaciones, se desarrollan como compensación formativa integradora del propio sistema educativo.

Al sistema educativo le corresponde asumir en cuanto instrumento de oferta la:

- Atención a la población escolar que demande Formación Profesional reglada. Se trata de una población a escolarizar en la Formación Profesional

reglada (FP1, FP2 o ciclos formativos), que obtiene titulaciones académico-profesionales. Esta población es atendida por las administraciones educativas y se supone que egresa del sistema educativo con una cualificación profesional suficiente para su inserción profesional. No es una población prioritaria para acciones de Formación Profesional Ocupacional, aunque figuren inscritos como demandantes de empleo si tienen más de dieciséis años.

- Programas de Garantía Social para la población en edad escolar que carece de titulación académica y/o profesional. La población en edad escolar que no tiene ninguna titulación académica ni profesional requiere una alternativa de escolarización que conduzca a algún tipo de cualificación a través de los Programas de Garantía Social. Para este colectivo el objetivo debe ser el alcanzar un nivel de cualificación profesional similar al del nivel anterior, que facilite su inserción profesional o le permita acceder posteriormente a cursos de Formación Ocupacional complementarios o a la Formación Profesional reglada de grado medio.

- Los Programas de Formación Profesional para la población demandante de primer empleo que carecen de titulación académica y/o profesional.

- La formación general básica para la población activa (parados y ocupados) que, en su caso, la requiera para cursar con rendimiento los programas de Formación Profesional Ocupacional. Esto plantea la necesidad de una estrecha colaboración entre las administraciones educativa y laboral para poder establecer, conocida la calificación del demandante, el itinerario formativo que mejor se adapte a sus posibilidades de formación y de inserción profesional.

De otra, el subsistema de Formación Ocupacional, que se orienta más bien a la adquisición de cualificaciones más vinculadas a ocupaciones concretas. Este subsistema tiene por objeto ofertar a la población activa una Formación Profesional específica, suficiente y adecuada para el desempeño de un puesto de trabajo en función de las necesidades del mercado de trabajo y de las ofertas y necesidades empresariales. En su seno cabe diferenciar entre:

- La Formación Ocupacional de carácter público, que la desarrolla fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, dentro del Plan de Inserción y Formación Profesional (Plan FIP), gestionado por las administraciones laborales a través de centros propios y entidades colaboradoras. Las acciones del Plan FIP tras el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, se encuentran dirigidas, como ya hemos indicado, a los desocupados.

A la Administración Laboral le corresponde, por tanto, asumir en cuanto instrumento de oferta:

- A través del Plan FIP la formación de los:
- Desempleados perceptores de prestación o subsidio de desempleo.
- Desempleados mayores de veinticinco años, en especial los que lleven inscritos más de un año como parados, aún cuando no se encuentren en la situación prevista en el apartado anterior.
- Desempleados menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior de, al menos, seis meses de duración, aún cuando no se encuentren

- Desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, en especial mujeres que quieran reintegrarse a la vida activa, minusválidos y migrantes.
- Adicionalmente, se establece que los demandantes de primer empleo sólo tendrán preferencia para participar en las acciones del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional cuando dichas acciones las soliciten las empresas que se comprometan a contratar, al menos, el 60 por 100 de los alumnos formados.
- A través del Programa de Escuelas Taller: la formación profesional ocupacional de demandantes de primer empleo menores de veinticinco años, carentes de titulación profesional y no incluidos en los programas de Garantía Social.

En tercer lugar se encuentra la Formación Ocupacional de carácter privado en su gestión, que se puede desarrollar a partir de 1993, tanto al margen como en el marco del Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua anteriormente mencionado y suscrito por los agentes sociales. Las acciones emprendidas acogándose a este Acuerdo van exclusivamente dirigidas a los trabajadores ocupados, financiándose de acuerdo con las previsiones recogidas en el mismo. A los agentes sociales les corresponde asumir y organizar la Formación Profesional Continua de los Trabajadores Ocupados bajo los principios de autoorganización y gestión paritaria. Aunque esto no supone que los poderes públicos declinen, de modo absoluto, su contribución en este terreno, y ello es así no sólo porque interesa su desarrollo más adecuado, sino porque las acciones de Formación Profesional Continua afectan a objetivos preferentes públicos como el reciclaje profesional, la permanencia en la actividad, en especial de trabajadores de edad avanzada, y la más eficaz prevención del paro.

III. LA FORMACION PROFESIONAL CONTINUA: CONCEPTOS Y DEFINICIONES

El concepto de Formación Profesional Continua, es extremadamente equívoco en cuanto a lo que abarca y a lo que excluye, no existiendo, por tanto, una caracterización única o al menos mayoritariamente aceptada del mismo. A nuestro juicio es posible identificar tres versiones de lo que habitualmente se entiende por Formación Profesional Continua:

- Versión «lato sensu»: En una primera acepción, extraordinariamente amplia, el concepto de Formación Profesional Continua hace referencia a aquellas actividades formativas, estén o no reconocidas por un título oficial, por medio de las cuales las personas activas, ya sean empleadas o desempleadas, logran cada cierto tiempo a lo largo de su vida laboral mejoras o adaptaciones en sus capacidades, conocimientos y cualificaciones relacionadas con una actividad o profesión. Se trata de una definición como hemos indicado «lato sensu» que excluye tan sólo la cualificación adquirida a través de la experiencia, ya que no existe ninguna actividad de enseñanza, como cualquier tipo de...

considera, por tanto, que el destinatario de la formación puede ser cualquier persona activa, esté ocupada o desempleada y además este concepto incorpora cualquier tipo de formación, ya esté reconocida por un título oficial o no. Se trata de una versión que viene a coincidir con la definición suministrada por la Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990, por la que se crea el programa de acción para el desarrollo de la Formación Profesional Continuada en la Comunidad Europea (FORCE) (90/267/CE): «Se entiende por Formación Profesional Continuada, en sentido general, cualquier acción de formación profesional seguida por un trabajador de la Comunidad Europea durante su vida profesional, y por trabajador, cualquier persona activa que esté vinculada al mercado de trabajo incluidos los trabajadores por cuenta propia».

- Versión «intermedia»: En una segunda acepción, más restrictiva, el concepto de Formación Profesional Continua se limita a aquellas actividades formativas, estén o no reconocidas por un título oficial, por medio de las cuales las personas ocupadas, cada cierto tiempo a través de su vida laboral, logran mejoras o adaptaciones en sus capacidades, conocimientos y cualificaciones relacionadas con una actividad o profesión. Esta definición, en relación a la anterior, se caracteriza porque limita su ámbito a la población ocupada, sin considerar por tanto la desempleada.

- Versión «stricto sensu»: En una tercera acepción, aún más restrictiva que la anterior, el concepto de Formación Profesional Continua se restringe a aquellas actividades formativas, estén o no reconocidas por un título oficial, financiadas en todo o en parte, directa o indirectamente por las empresas, por medio de las cuales las *personas ocupadas asalariadas*, cada cierto tiempo a través de su vida laboral, logran mejoras o adaptaciones en sus capacidades, conocimientos y cualificaciones relacionadas con una actividad o profesión. Esta definición añade a las exclusiones de las dos definiciones anteriores, la de aquellas acciones formativas que los trabajadores sigan fuera del horario de trabajo por propia iniciativa, al margen del control y conocimiento formal por parte de la empresa y sin comportar coste alguno para ésta. Igualmente se añade a las exclusiones anteriores las actividades formativas seguidas por las personas ocupadas no asalariadas.

El reciente Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua firmado en diciembre de 1992 por las Organizaciones Empresariales y Sindicales, aborda el problema de la conceptualización de la Formación Profesional Continua en su artículo 1. Estableciendo que a los efectos del Acuerdo Nacional se entenderá por tal: «El conjunto de acciones formativas desarrolladas por las empresas, a través de las modalidades previstas en el mismo, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador». Aunque se trata de una definición de las acciones formativas instrumental, es decir a efectos del Acuerdo, y por ello, como más adelante se verá, susceptible de ser financiadas a través de los cauces específicos establecidos en el mismo, se ajusta con claridad a lo que anteriormente hemos denominado versión «stricto sensu» por dos razones:

En primer lugar, se define la Formación Profesional Continua a través del

excluida cualquier formación dada por la empresa a desempleados a través de programas financiados por el Gobierno o eventualmente por la propia empresa y quedan también excluidos los ocupados que no sean trabajadores por cuenta ajena.

- En segundo lugar, porque excluye con claridad las acciones formativas que los trabajadores ocupados puedan desarrollar por su cuenta y, por ello, sin costes directos o indirectos para las empresas.

Tabla 3.1.
El concepto de formación profesional continua

<i>Versiones de formación profesional continua</i>	<i>Acciones formativas</i>	<i>Colectivo</i>	<i>Financiación por parte de la empresa</i>
Versión «lato sensu»	Para lograr mejora o adaptación en capacidades relacionadas con una actividad o profesión	Pobl. activa	No necesariamente
Versión intermedia	Para lograr mejora o adaptación en capacidades relacionadas con una actividad o profesión	Ocupados	No necesariamente
Versión «stricto sensu»	Para lograr mejora o adaptación en capacidades relacionadas con una actividad o profesión	Asalariados	Necesariamente

Se trata, de otra parte, de una definición que no establece ningún tipo de restricciones en lo relativo a las modalidades o tipos de formación. Cabe deducir, por tanto, que en las acciones formativas incluidas dentro del concepto de Formación Profesional Continua se incluye tanto la formación «on the job» como la formación «off the job». En el primer caso, la formación se proporciona utilizando los útiles, herramientas o equipos habituales de trabajo bajo supervisión

formación se realiza fuera del puesto de trabajo del formado, bien sea en la propia empresa o en un centro de formación específico o a distancia, o incluso en el mismo puesto de trabajo pero sin utilizar los útiles, herramientas o equipos habituales. Quedan por tanto incluidos en el concepto los talleres de formación; asistencia por necesidades de la empresa a conferencias y seminarios, tutorías, presentaciones audiovisuales, sesiones de demostración, programas de formación a medida, educación a distancia, asistencia a cursos independientemente de dónde se celebren, etc.

IV. EL GASTO EN FORMACION DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

Las fuentes de mayor solvencia que suministran información sobre el gasto en Formación de las empresas españolas, son fundamentalmente dos:

- En primer lugar, la Encuesta de Coste Laboral del Instituto Nacional de Estadística relativa a los resultados de 1988. En dicha Encuesta figura un epígrafe denominado «Gastos en Formación Profesional», que engloba los gastos realizados en la compra de material (libros y herramientas), así como el pago de los cursos de formación impartidos.

- En segundo lugar, la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Hacienda (DGPE), publica un estudio anual, sobre la Negociación Colectiva en las grandes empresas que, desde 1988, incluye información sobre Formación Profesional y en particular sobre el coste a cargo de la empresa de las actuaciones formativas.

De acuerdo con la primera de las fuentes citadas, el gasto en Formación Profesional de las unidades productivas españolas ascendió en 1988 a 3.600 pesetas/año por trabajador asalariado, lo que equivale al 0,16% del coste laboral bruto total y al 0,17% del coste laboral neto total (excluidas las subvenciones). No obstante, este gasto en Formación Profesional es muy dispar según las diversas actividades productivas:

- El sector de la economía con mayores gastos de formación por trabajador es el sector servicios, con 4.600 pesetas por trabajador.

- En segundo lugar, el sector industrial, con 3.600 pesetas.

- Por último, el sector de la construcción con sólo 1.000 pesetas.

Como se puede observar en la Tabla 4.1 los gastos en Formación Profesional (4) son proporcionalmente más elevados a medida que aumenta la dimensión de las empresas. El gasto medio por trabajador en las empresas de menor dimensión, dentro de los tramos establecidos, es más de ocho veces inferior al de las empresas que alcanzan o superan los 200 trabajadores, y casi cinco veces inferior si tomamos como referencia el porcentaje de la masa salarial bruta.

Los resultados de la segunda de las fuentes mencionadas al comienzo de este epígrafe, es decir, de la encuesta de la Dirección General de Política Económica,

(4) En las cifras indicadas no se incluye el rendimiento de la cotización obligatoria de

difiere sustancialmente de la del Instituto Nacional de Estadística (INE), incluso en el tramo comparable y relativo a las empresas con 200 o más trabajadores. Según el informe de la Dirección General de Política Económica, en promedio, el gasto en formación de las empresas con 200 o más trabajadores fue, en 1988, de unas 25.500 pesetas por trabajador y el 0,86% de la masa salarial bruta. Concepto este último análogo o similar al de coste laboral utilizado en la Encuesta del INE. La diferencia, tanto absoluta como relativa, entre los resultados del INE y los de la DGPE proviene en parte de la diferente definición de las unidades pertenecientes a la muestra (centros de cotización a la Seguridad Social en el caso del primero, empresas en el caso de la segunda) y de la concentración de la muestra en las empresas de mayor dimensión en el estudio de esta última, lo que contribuye a elevar los valores medios para el conjunto de las empresas estudiadas (ver Tabla 4.2).

Tabla 4.1.
La formación profesional en las unidades productivas según tamaño y sector en 1988 (pesetas)

<i>Ptas. trabajador y % de la MSB</i>	<i>Total</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicio</i>
Unidades de 5 a 19 trabaj.	1.000 0,06%	1.200 0,07%	500 0,03%	1.100 0,07%
Unidades de 20 a 199 trabaj.	2.000 0,09%	1.900 0,09%	900 0,05%	2.700 0,12%
Unidades de más de 200 trabaj.	8.400 0,29%	7.200 0,25%	3.400 0,14%	11.100 0,37%

Fuente: INE (Encuesta de Coste Laboral). 1992 (5).

Frente a la unanimidad existente en torno al importante papel que la Formación Profesional Continua debe desempeñar en España, contrasta el hecho de que el esfuerzo formativo desplegado hasta ahora por las empresas españolas, dejando al margen el coste obligatorio correspondiente a las Cuotas de Formación Profesional, no puede considerarse elevado. Aunque los datos más recientes de carácter oficial relativos a gastos, han sido publicados en 1992 y se refieren a 1988, no cabe duda que un gasto medio en Formación Profesional de las unidades productivas españolas de 3.600 pesetas/año por trabajador asalariado, resulta, aún en esa fecha, excesivamente modesto.

(5) Esta edición de la Encuesta de Coste Laboral, publicada en enero de 1992 y relativa a

Tabla 4.2.

Formación profesional en las empresas con 200 o más trabajadores en 1988

Concepto	Total	Industria	Construcción	Servicios
Pesetas/trab. INE	8.400	7.200	3.400	11.100
Pesetas/trab. DGPE	25.600	18.200	24.100	33.700
Porcentaje MSB INE	0,29	0,25	0,14	0,37
Porcentaje MSB DGPE	0,86	0,61	0,96	1,10

Fuente: Encuesta de Coste Laboral del Instituto Nacional de Estadística y Dirección General de Política Económica. (La Negociación Colectiva en las Grandes Empresas en 1989).

V. LA REALIDAD DE LA FORMACION PROFESIONAL CONTINUA EN ESPAÑA

Aunque son múltiples los estudios que se han realizado en los últimos 10 años para intentar conocer, desde muy diferentes ópticas, la importancia de la Formación Profesional Continua en España, la mayor parte de los mismos se caracterizan por arrojar resultados tremendamente dispares entre sí. De aquí que en la actualidad resulte difícil admitir como fiables la información existente acerca de los asalariados que reciben Formación Profesional Continua y que comportan carga financiera directa o indirecta para la empresa que los ocupa. Es decir, resulta difícil admitir como fiable la información existente acerca de lo que hemos denominado Formación Profesional Continua «stricto sensu». Ante esta situación es preferible acudir a lo que es, a nuestro juicio, la fuente más solvente que existe en estos momentos para aproximarnos a la realidad de la Formación Profesional Continua en España: la Encuesta de Población Activa (EPA) publicada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Esta fuente suministra información trimestral acerca del número de activos y de ocupados que se encuentran cursando estudios *relacionados con alguna actividad o profesión* (6), lo cual nos permite informar de manera bastante exacta de las personas que están cursando Formación Profesional Continua bajo las dos

(6) Se entiende por profesión al abanico de puestos de trabajo agrupados por la afinidad formativa. De otra parte, se entiende como actividad relacionada con alguna actividad o profesión a la Formación Profesional reglada, los estudios universitarios, la preparación de oposiciones y la enseñanza no reglada relacionada con alguna actividad o profesión. Se entiende por enseñanza reglada la que se imparte en un centro reconocido oficialmente como tal y en un título oficial. Son estudios no reglados los que no

primeras versiones del concepto anteriormente comentadas. Se trata, sin duda, de una información que permite reflexionar sobre la importancia de las dos primeras versiones dadas con anterioridad sobre Formación Profesional Continua, ya que a pesar de incluir también aquella formación que la persona ocupada pueda desarrollar al margen de la jornada de trabajo y sin costes para la empresa, tiene que estar relacionada con alguna actividad o profesión.

No obstante hay que precisar que los datos que expondremos en las Tablas siguientes, dado que la información oficial aparece con carácter trimestral, hacen referencia a la media anual, de esta información, de la población activa, ocupada, desempleada o asalariada, según los casos, con estudios en curso. Por la metodología empleada por la Encuesta de Población Activa, la información trimestral suministrada hace referencia al número medio de personas que están cursando estudios en cualquier momento del trimestre. La realización de una media anual de los datos de los cuatro trimestres haría, por tanto, referencia al número medio de personas que está cursando estudios en cualquier momento del año.

Se trata de un indicador sin duda imperfecto para determinar con toda nitidez la importancia de la Formación Profesional Continua en España, pero hay que tener presente que en este terreno resulta sumamente complicado encontrar uno completamente satisfactorio, y sobre el que se pueda disponer de información oficial.

1. Población activa que cursa estudios relacionados con alguna actividad o profesión

De la Tabla 5.1 (7) se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Tabla 5.1.

Población activa, ocupados y desempleados que cursan estudios relacionados con alguna actividad o profesión. Cifras absolutas en miles y calculadas como la media de los cuatro trimestres del año

Años	Población activa que cursa estudios	Activos que cursan estudios como porcentaje de la población activa total	Ocupados que cursan estudios	Ocupados que cursan estudios porcentaje de los ocupados totales	Desempleados que cursan estudios	Desempleados que cursan estudios como porcentaje total desempl.
1987	394,63	2,74%	172,37	1,50%	222,27	7,61%
1988	404,13	2,77%	179,90	1,53%	224,23	7,87%
1989	444,68	3,00%	216,45	1,77%	228,23	8,89%
1990	458,70	3,05%	238,35	1,89%	220,35	9,03%
1991	475,48	3,16%	253,83	2,01%	221,65	9,00%

Fuente: EPA (Resultados detallados trimestrales). INE (8).

(7) Las cifras anuales se calculan haciendo la media de los cuatro trimestres del año.

(8) No se han incluido los datos de 1992 debido al cambio de metodología que se produce

En primer lugar, el reducido número de ocupados y desempleados, tanto en términos absolutos como relativos, que se encuentra cursando estudios relacionados con alguna actividad o profesión. El número máximo de ocupados que por término medio se encuentra cursando este tipo de estudios en cualquier momento del año se alcanza en 1991, con un total de 253.830 personas, lo que supone tan sólo el 2,01% del total de los ocupados. Por su parte, y con respecto a los desempleados este máximo se alcanza en 1989, con 228.230 personas, lo que supone el 8,89% del total de los desempleados. Por otro lado, puede observarse cómo en todos los años considerados el porcentaje sobre el total de parados que representa el número de medio de parados que se encuentran cursando estudios en cualquier momento del año es mayor que este mismo porcentaje relativo a los ocupados y por tanto que a los activos en general.

En segundo lugar, se observa, al menos desde el 1987, un aumento del número medio de ocupados que cursan estudios en cualquier momento del año, tanto en términos absolutos como en porcentaje sobre el total de ocupados, con un crecimiento medio anual en el primer caso del 11%. Por su parte las cifras absolutas referidas a los desempleados se mantienen relativamente estables, aunque en términos porcentuales la evolución es creciente.

2. Tipos de formación en función de los objetivos de la misma

La información oficial disponible a estos efectos permite diferenciar diversos objetivos de la formación de la población *activa*, tanto ocupada como desempleada.

- En primer lugar, la preparación profesional inicial.
- En segundo lugar, la preparación permanente o actualización de conocimientos.
- En tercer lugar, la formación dirigida a un cambio de actividad o profesión.
- En cuarto lugar, la formación dirigida hacia otros objetivos aunque siempre relacionados con alguna actividad o profesión.

Tabla 5.2.

Distribución de los ocupados que cursan estudios relacionados con alguna actividad o profesión en función de los objetivos de los mismos.
(En miles. Media de los cuatro trimestres del año)

Años	Total	Preparación profesional inicial	Actualización de conoc.	Formación para cambio activ. o profesión	Formación para otro objetivo
1987	172,37	51,13	56,50	18,03	46,70
1988	179,90	66,87	49,40	15,18	50,93
1989	216,45	86,17	54,10	18,88	57,30
1990	238,35	87,37	61,78	18,90	70,28
1991	253,83	102,8	67,53	19,10	64,43
Crec. anual	11,81%	25,26%	4,87%	1,47%	9,48%

Como se puede observar en la Tabla 5.2, relativa a los trabajadores ocupados, el mayor crecimiento medio anual durante los años considerados lo obtiene el objetivo relativo a la preparación profesional inicial, seguido de «otros objetivos» y de la actualización de conocimientos. En 1987, la mayoría de los ocupados cursaban estudios con el objetivo de actualizar conocimientos. En cambio, en 1991, el objetivo de preparación profesional inicial es el que tiene mayor importancia, con un 40,50% del total de ocupados que cursan estudios relacionados con alguna actividad o profesión en cualquier momento del año, seguido del objetivo de actualización de conocimientos, con un 26,60% del total. En nuestra opinión este cambio en el peso de los objetivos anteriores no es ajeno a la importancia creciente que la contratación temporal ha ido adquiriendo en España durante los últimos años, y al consiguiente aumento de la rotación.

Con relación a los desempleados cabe indicar que el objetivo que experimenta un mayor crecimiento durante los años analizados es el de preparación para un cambio de actividad o profesión, aunque su importancia es con diferencia la menor en comparación con otros objetivos tanto en 1987 como en 1991. En la distribución porcentual anual, el objetivo de mayor peso tanto en 1987 como en 1991, es el de la preparación profesional inicial (Tabla 5.3).

Tabla 5.3.

Distribución de los desempleados que cursan estudios relacionados con alguna actividad o profesión en función de los objetivos de los mismos.
(En miles. Media de los cuatro trimestres del año)

Años	Total	Preparación profesional inicial	Actualización de conocimientos	Formación para cambio activ. o profesión	Formación para otro objetivo
1987	222,27	98,90	39,70	15,83	67,87
1988	224,23	108,80	37,75	15,80	61,90
1989	228,23	118,88	29,23	14,18	65,95
1990	220,35	113,95	30,53	15,13	60,80
1991	221,65	111,43	34,45	19,65	56,13
Crec. anual medio	-0,06%	3,16%	-3,30	6,02%	-4,32

Fuente: EPA (Resultados detallados trimestrales). INE (10).

3. Tipos de formación en función del tipo de centro que la suministra

La información oficial disponible a estos efectos permite diferenciar diversos

(9) No se ha incluido los datos de 1992 debido al cambio de metodología que se produce a partir del primer trimestre de este año.

(10) No se han incluido los datos de 1992 debido al cambio de metodología que se produce

tipos de centros en los que cursa estudios la población activa, tanto ocupada como desempleada. A este respecto, las diversas posibilidades son las siguientes:

- En primer lugar, en un centro específico.
- En segundo lugar, en la empresa donde trabaja la persona que recibe la formación.
- En tercer lugar, a través de un sistema mixto, es decir, parte en un centro específico y en la propia empresa.
- En cuarto lugar, a través de otras modalidades: a domicilio, por correspondencia, etc.

Como se puede apreciar en la Tabla 5.4, en 1987, la mayor parte de los ocupados que se encuentran cursando estudios relacionados con Formación Profesional Continua lo hacen en Centros Específicos, en concreto el 63,39%, siendo además la modalidad que experimenta el mayor crecimiento hasta 1991, con un 19,10% de crecimiento anual medio, llegando a representar en este último año el 76% del total de los ocupados que se encontraban cursando estudios en cualquier momento del año. De otra parte llama la atención el reducido número de ocupados que por término medio se encuentra cursando estudios en cualquier momento del año en el seno de las empresas, experimentando además una disminución de 1987 a 1991 en términos absolutos. En 1991 tan sólo el 5,64% de los trabajadores ocupados cursaban estudios en el seno de las empresas donde trabajaban.

De otra parte, y como se puede apreciar en la Tabla 5.5, la mayor parte de los desempleados, como era de esperar, cursan sus estudios en centros específicos.

Tabla 5.4.

*Distribución de los ocupados que cursan estudios relacionados con alguna actividad o profesión en función del tipo de centro.
(En miles. Media de los cuatro trimestres del año)*

Años	Total	Centro específico	Empresa donde trabaja	Sistema mixto	Otras formas
1987	172,37	109,27	21,10	2,73	39,30
1988	179,90	118,03	17,83	2,83	41,28
1989	216,45	154,70	14,68	2,85	44,23
1990	238,35	178,78	12,80	2,80	43,95
1991	253,83	192,75	14,33	3,55	43,18
Crecimiento anual medio	11,81%	19,10%	-8,02%	7,46%	2,46%

Fuente: EPA (Resultados detallados trimestrales). INE (11).

(11) No se han incluido los datos de 1992 debido al cambio de metodología que se produce

Tabla 5.5.

*Distribución de los desempleados que cursan estudios relacionados con alguna actividad o profesión en función del tipo de centro.
(En miles. Media de los cuatro trimestres del año)*

Años	Total	Centro específico	Otras formas
1987	222,27	147,63	74,63
1988	224,23	158,33	65,68
1989	228,23	165,03	63,25
1990	220,35	164,30	56,05
1991	221,65	163,93	57,75

Fuente: EPA (Resultados detallados trimestrales). INE (12).

4. Formación de los ocupados y situación profesional

Tabla 5.6.

*Personas que cursan estudios en cada situación profesional como porcentaje del total de los ocupados en cada situación profesional.
(En miles. Media de los cuatro trimestres del año)*

Situación Prof.	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total	2,37	2,45	2,57	2,75	2,91	3,17
Empleadores	0,90	0,78	0,67	0,69	0,77	0,91
Empresarios sin asalariados o trabaj. independientes	0,70	0,68	0,62	0,65	0,74	0,90
Miembros de coop.	1,46	1,45	0,83	1,25	1,34	1,06
Ayudas familiares	3,60	3,80	3,79	3,88	4,17	4,71
Asalariados en el sector público	4,68	4,86	5,13	5,46	5,96	6,46
Asalariados en el sector privado	2,23	2,30	2,42	2,57	2,65	2,85
Otra situación	2,54	7,16	5,70	5,73	1,94	4,13

Fuente: EPA (Resultados detallados trimestrales). INE.

Tal como se puede apreciar en la Tabla 5.6, la situación profesional que cuenta con un mayor porcentaje de ocupados que cursan estudios en cualquier momento del año es la de «Asalariados del Sector Público». Porcentaje que oscila

(12) No se han incluido los datos de 1992 debido al cambio de metodología que se produce

en los años objeto de estudio entre un 4,68% en 1987 y un 6,46% en 1992. Destaca también el escaso porcentaje de ocupados que cursan estudios y que se encuentran en la situación profesional de «Asalariados del Sector Privado», inferior no sólo al de «Asalariados del Sector Público», sino incluso al porcentaje relativo al total de los ocupados.

Por empleador se entiende a toda persona que lleva su propia empresa o ejerce por su cuenta una profesión liberal, oficio, industria o comercio y que con motivo de ello contrata a uno o más empleados o trabajadores a los que remunera mediante un sueldo jornal o comisión, etc. Por empresario sin asalariados o trabajador independiente se entiende a toda persona que lleva su propia empresa o ejercer por cuenta propia una profesión liberal, oficio, industria o comercio sin tener asalariados que dependan de él. Se consideran también incluidos en este epígrafe los que llevan su propia empresa con la ayuda exclusivamente de familiares remunerados. Se incluye dentro del epígrafe de «Ayuda Familiar» a las personas que trabajan sin remuneración reglamentada en la empresa de un familiar con el que conviven y del cual dependen. Miembros de una cooperativa son todos aquellos socios que trabajan en las mismas. Los trabajadores de las sociedades anónimas laborales no se incluyen en este apartado. Los «Asalariados del Sector Privado» abarcan a los asalariados que trabajan para un empresario o patrono privado. Las personas que trabajan en la empresa de un familiar percibiendo por ello una remuneración reglamentada se incluyen en este apartado. El concepto de «Asalariados del Sector Público» es más amplio que el de funcionario o contratado laboral fijo al servicio de la Administración. Comprende todas las personas que trabajan para la Administración Pública (Central, Autonómica, Local, etc.) a cambio de una contraprestación económica.

5. Formación reglada «versus» formación no reglada de los ocupados y de los asalariados

Se entiende por enseñanza reglada la que se imparte en un centro reconocido oficialmente y que da lugar a un título que tiene carácter oficial, mientras que por estudios no reglados se consideran aquéllos que no satisfacen las condiciones anteriores. En la Tablas 5.7 y 5.8 se puede apreciar el porcentaje de ocupados y de asalariados, respectivamente, que por término medio se encuentran cursando estudios reglados y no reglados en cualquier momento de los años considerados. No obstante hay que indicar que, en este caso, las cifras engloban también aquellos estudios que no tienen relación con una actividad o profesión y, además, recordar que la media de los ocupados y asalariados que cursan estudios en cualquier momento del año no tiene por qué coincidir con el número de personas formadas anualmente.

Como se puede apreciar el porcentaje de ocupados y asalariados que se encuentran cursando estudios aumenta ligeramente en el transcurso de los años considerados, y además el porcentaje que representan los que cursan estudios

Tabla 5.7.
Población activa ocupada por estudios en curso
(Cifras absolutas en miles. Media de los cuatro trimestres del año)

Años	Total ocupados	Ocupados que cursan estudios en porcentaje total de ocupados	Ocupados que cursan estudios reglados en porcent. del total de ocupados	Ocupados que cursan estudios no reglados en porcent. del total de ocupados	Ocupados que cursan estudios y se encuentran en período de vacac.
1987	11.481,6	2,36	1,32	0,72	0,31
1988	11.771,9	2,45	1,41	0,67	0,36
1989	12.258,2	2,56	1,62	0,67	0,26
1990	12.578,7	2,74	1,83	0,65	0,25
1991	12.609,4	2,90	1,89	0,75	0,26

Fuente: EPA (Resultados detallados trimestrales). INE (13).

Tabla 5.8.
Población asalariada por estudios en curso.
(Cifras absolutas en miles. Media de los cuatro trimestres del año)

Años	Total asalariados	Asalariados cursan estudios en porcentaje asalariados	Asalariados cursan estudios reglados en porcent. del total de asalariad.	Asalariados cursan estudios no reglados en porcent. del total de asalar.	Asalariados cursan estudios encuentran en vacac. porcen. total asalariados
1987	8.028,9	2,77	1,57	0,88	0,32
1988	8.351,5	2,83	1,63	0,79	0,40
1989	8.879,45	3,02	1,92	0,79	0,29
1990	9.273,4	3,22	2,17	0,77	0,28
1991	9.372,85	3,41	2,21	0,89	0,29

Fuente: EPA (Resultados detallados trimestrales). INE (14).

De otra parte el número medio de horas de formación a la semana recibidas por las personas ocupadas que han cursado estudios en cualquier momento de 1992 ha sido de 17,5 horas. Lo cual es un número de horas que cabe calificar de elevadas si tenemos en cuenta que se trata de personas ocupadas.

(13) No se han incluido los datos de 1992 debido al cambio de metodología que se produce a partir del primer trimestre de este año.

Como hemos visto el número medio de activos que, en cada uno de los años que van de 1987 a 1991, se encuentran cursando estudios relacionados con alguna actividad o profesión, en cualquier momento del año, no ha superado en ningún caso las 500.000 personas. El máximo se alcanza en 1991 con 475.480 lo que supone un reducido 3,16% de la población activa total. Además se puede destacar el hecho de que, durante estos mismos años, el número medio de personas activas desempleadas que se encontraban cursando estudios relacionados con alguna actividad o profesión, haya superado siempre al número de ocupados. Estos últimos alcanzan su máximo en 1991 con un total de 253.830 personas, lo que supone el 2,01% del total de los ocupados. Además de estas 253.830 personas tan sólo 67.530 cursaban estudios para actualizar conocimientos y 19.100 para preparar profesional inicial o para satisfacer otros objetivos. De otra parte, de estos mismos 253.830 ocupados que cursaban estudios en cualquier momento de 1991, tan sólo 14.330 lo hacían en la empresa donde trabajaban.

Resulta también indicativo de la realidad de la formación en España el hecho de que, de 1987 a 1992, el porcentaje que representan los asalariados que en el sector público cursaban estudios (15) en cualquier momento del año, sobre el total de los asalariados de este sector, supere cada uno de los años considerados a este mismo porcentaje referido a los asalariados del sector privado. En concreto y en 1992 un 6,46% en el primer caso frente a un 2,85% en el segundo.

VI. PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES ESPAÑOLES EN LA FORMACION PROFESIONAL CONTINUA

A nuestro juicio esta situación que acabamos de describir se explica por varias razones:

En primer lugar, porque en el Derecho español la Formación Profesional Continua de los trabajadores ocupados no es objeto de una obligación legal. Como tal obligación sólo se contempla en relación con la materia de «Seguridad e Higiene». El Estatuto de los Trabajadores contempla como principio general entre los derechos de los trabajadores en la relación de trabajo, el derecho «a la promoción y Formación Profesional en el trabajo». Esta formulación general se concreta en algunos preceptos más específicos del propio Estatuto, sin embargo, todo queda en la práctica condicionado a lo que las partes acuerden al respecto en convenio colectivo. El propio Estatuto indica que «en los convenios colectivos podrán pactarse los términos concretos del ejercicio de estos derechos y el grado de aprovechamiento necesario para el disfrute de los mismos». Se hace necesario, por tanto, un convenio colectivo para concretar los términos en que el derecho

(15) En este caso, recordamos, no necesariamente relacionados con una actividad o

anteriormente mencionado es ejercitable. Recordemos que en otros países existe la obligación legal de dedicar a la inversión en Formación Profesional Continua un porcentaje de la masa salarial.

En segundo lugar, porque el tema de la Formación Profesional Continua ha sido tradicionalmente en España objeto de un escaso tratamiento contractual. Al menos hasta 1992, la negociación colectiva ha abordado, salvo excepciones, en medida limitada y con un contenido relativamente pobre la problemática de la Formación Profesional Continua. Y todo ello a pesar de que existe una coincidencia general en que la negociación colectiva, por sus características de mayor flexibilidad y sensibilidad a los cambios, es el instrumento más idóneo para establecer el marco de los derechos y obligaciones referentes a la formación en el trabajo, estableciendo mecanismos de promoción de la Formación Profesional Continua y programas de adquisición y evolución de la competencia profesional al hilo de las transformaciones técnicas y organizativas.

En tercer lugar, porque el intenso recurso por parte de las empresas españolas a la contratación de duración determinada, durante la segunda mitad de los años 80 y principios de los 90, no ha contribuido a favorecer la inversión en formación por parte de éstas.

El actual marco regulador del sistema español de relaciones de trabajo se encuentra conformado fundamentalmente por el Estatuto de los Trabajadores de 1980, y su reforma de 1984. Esta reforma, que redefinió la contratación laboral y eliminó importantes obstáculos que limitaban la contratación temporal, fue el resultado de una suerte de intercambio: facilitar la contratación de nuevos trabajadores, cuyo ajuste se produciría automáticamente al quedar la relación laboral sometida a una duración cierta, a cambio de la no alteración de las condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores «fijos». Esta modificación del Estatuto de los Trabajadores constituyó la antesala de un intenso proceso de creación de empleo, con la creación de cerca de dos millones de empleos entre 1985 y 1990, y dio lugar a que el porcentaje de asalariados con un contrato temporal alcanzara en el tercer trimestre de 1992 el máximo histórico del 34%.

El intenso recurso a la contratación de duración determinada ha generado un fuerte aumento en los índices de rotación laboral. En términos globales, este nivel de rotación, medido como relación entre el flujo anual de entradas o salidas de las empresas y el stock de asalariados, ha pasado de un 20% en 1982 hasta el 54% en 1991.

El actual modelo de flexibilidad laboral basado en la permanente rotación de un importante segmento de la población asalariada, y en la garantía legal del empleo indefinido para el resto de los asalariados, da lugar a una dualidad en el mercado de trabajo y tiene importantes repercusiones sobre la inversión en formación por parte de los empresarios españoles al diferenciar entre:

- De una parte una mano de obra joven, en general con un buen nivel de formación inicial, que se descapitaliza progresivamente al no integrarse de manera estable en el mundo del trabajo y que desalienta la inversión en formación por parte del empresario.

jadores de edad más avanzada, con una relación contractual generalmente indefinida y que mantiene carencias formativas básicas que dificultan su capacidad de adaptación y reciclaje profesional.

De otra parte, un análisis de las funciones de la contratación temporal, en especial de algunas de sus modalidades, en las políticas de gestión de los recursos humanos, pone de manifiesto la existencia de indicios de una cierta relación de intercambio entre las diversas formas de flexibilidad que va en perjuicio de la inversión en formación por parte de las empresas. Los empresarios satisfacen determinadas exigencias de adaptación o movilidad interna, que son las que requieren de una mayor inversión en formación, incluyendo en el concepto tanto la movilidad funcional y geográfica como la flexibilidad salarial y horaria, para las que encuentran obstáculos en el actual modelo de relaciones laborales, a través del recurso a la contratación temporal.

En síntesis, la actual estructura y dualidad del mercado de trabajo desincentiva la inversión en formación por parte del empresario a consecuencia, de una parte, de la falta de estímulo que supone esta rotación y la cultura de la eventualidad que comporta y, de otra, de las dificultades intrínsecas que conlleva la formación de colectivos de mayor edad con carencias formativas básicas (16).

VII. EL «ACUERDO NACIONAL DE FORMACION CONTINUA» Y EL «ACUERDO TRIPARTITO EN MATERIA DE FORMACION CONTINUA DE LOS TRABAJADORES OCUPADOS»

Son diversas las iniciativas que en los últimos años se han adoptado para aumentar y mejorar la oferta de Formación Profesional Ocupacional en España, pero sin duda la más novedosa y probablemente también la más relevante viene dada por el reciente Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional y su complementario Acuerdo Tripartito, ambos de diciembre de 1992, a los que ya hemos hecho referencia y que suponen un reto y una oportunidad para el necesario fomento de la Formación Profesional Continua en España. Estos Acuerdos, nacidos después de un laborioso proceso de negociación, tienen como objetivo básico el estimular un proceso de inversión en formación acorde con las necesidades y posibilidades nacionales. Con este propósito se destina una parte creciente, durante su vigencia, de la recaudación total correspondiente a la Cuota de Formación Profesional, dedicándose el resto a financiar las acciones formativas de la población desempleada en el marco del Plan FIP.

1. Gestación y nacimiento de los Acuerdos

Como consecuencia del acuerdo del día 10 de octubre de 1991 de la Comisión

(16) Ver «La reforma del mercado de trabajo» Documento que el Gobierno dirige al

Permanente del Consejo General de Formación Profesional, se constituyó la denominada Mesa sobre Formación Profesional. En este acuerdo participaron las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal en esa fecha, y por tanto, este acuerdo se adoptó con la participación de representantes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las sindicales CCOO, UGT, y ELA-STV. La Mesa, prevista en el reglamento del Consejo, se constituyó como una comisión de trabajo de naturaleza negociadora y para tratar el tema específico de la Formación Profesional Continua. Su finalidad consistía en el logro de un acuerdo tripartito que impulsara la Formación Profesional Continua en las empresas españolas y sobre el que, en cierta medida, se venía ya trabajando desde 1989. Las reuniones se han desarrollado los días 17 de octubre de 1991, 11 y 19 de noviembre de 1991, 13 de diciembre de 1991, 9 y 23 de enero de 1992. A partir de los primeros días de abril de 1992, CEOE, CEPYME, UGT y CCOO dispusieron de un preacuerdo, o al menos de las líneas generales básicas de un posible acuerdo, sobre la Formación Profesional Continua en las empresas y su entrada en vigor quedó supeditada de la superación del importante obstáculo que suponía la negociación con el Gobierno de todo lo relativo a su financiación.

A principios del mes de julio de 1992, estaba previsto la realización de reuniones entre los agentes sociales y representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a las que CEOE decidió no asistir. Los empresarios estimaron oportuno paralizar el diálogo social, hasta que no se celebrara su asamblea extraordinaria del 8 de septiembre. La razón esgrimida se encontraba relacionada con la reforma realizada por el Gobierno en materia de Seguridad Social, dentro de las medidas tendentes a lograr una reducción del déficit público. UGT y CCOO criticaron duramente a la patronal por no acudir a la reunión prevista para el mes de julio, en la que se iba a «cerrar» el preacuerdo sobre Formación Profesional Continua de los trabajadores, y mostraron su preocupación al respecto en un país como España que mantiene en este campo un importante déficit con relación a Europa. Celebrada la reunión de la CEOE el día 8 de septiembre de 1992, ésta aceptó volver al diálogo social y a las mesas tripartitas, con la participación del Gobierno. De este modo, se celebraron nuevas reuniones los días 9 y 21 de octubre de 1992 en las que prácticamente se logró terminar de cerrar un acuerdo bipartito. De hecho el 17 de noviembre de 1992 las organizaciones empresariales y sindicales habían cerrado el pacto bilateral. Sin embargo el 18 de noviembre las negociaciones quedaron virtualmente rotas tras rechazar CEOE la propuesta de financiación presentada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Finalmente, el 16 de diciembre de 1992, las organizaciones empresariales y sindicales CEOE, CEPYME, CCOO y UGT llegan a la conclusión de un Acuerdo Interconfederal sobre Formación Profesional Continua al que específicamente denominan «Acuerdo Nacional sobre Formación Continua» y a tal efecto firman un Acta en esa misma fecha a la que se adjunta el referido Acuerdo. Se trata del primer pacto bilateral sindicatos-patronal logrado desde 1983, cuando se firmó el

esta misma fecha, representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Educación y Ciencia, del Ministerio de Economía y Hacienda, de la CEOE, de CEPYME de la UGT y de CCOO, todos ellos como miembros de la Mesa de Formación Profesional, firman otra Acta. En ésta se manifiesta que las anteriores organizaciones empresariales y sindicales tras haber realizado negociaciones en un grupo de trabajo bipartito han llegado al acuerdo anteriormente mencionado, haciendo constar que tanto ELA-STV como CIG (17) fueron invitadas a su suscripción rehusando a ello (18), y disponiendo por último:

«1. Prestar su conformidad al contenido del «Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados», cuyo texto signado en todas sus hojas se aneja a la presente Acta.

2. El Gobierno asume el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua y registra el Acta que recoge las firmas de conclusión de dicho Acuerdo, cuyos textos se anejan a este Acta.

3. Levantar la Mesa de Formación Profesional, haciendo constar su resultado positivo».

El «Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados», en el que se recoge, junto a algunos otros, fundamentalmente los compromisos relativos a la financiación, llegó, por tanto, a tiempo para ser recogido en los Presupuestos Generales del Estado para 1993 y se trata, en este caso, del primer pacto tripartito logrado desde 1985.

2. Evolución del punto de vista del Gobierno en torno a la formación profesional continua

Durante los últimos años, el Gobierno ha venido otorgando una importancia creciente a la formación desarrollada en las unidades productivas, al considerar que es en ellas donde se aprecian con más nitidez las necesidades de futuro, se sufren los estrangulamientos productivos por las carencias formativas, y se contabilizan las pérdidas de productividad y, sobre todo, de empleo.

Para avanzar en la Formación Profesional Continua en las empresas, el

(17) A raíz de la atribución de sindicato más representativo a nivel estatal, que le fue conferida como resultado de las últimas elecciones sindicales, Convergencia Intersindical Galega se incorporó al Consejo General de la Formación Profesional y participó en las tareas de la Mesa de Concertación a partir de abril de 1992.

(18) Ambos sindicatos anunciaron sus discrepancias con el Acuerdo, discrepancias que se concretaron en el rechazo a la configuración de una caja única de carácter nacional-estatal para afrontar los cometidos propios de la Formación Profesional Continua. No obstante en una reunión mantenida por la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua el pasado 1 de marzo de 1993, la representación del Sindicato CIG transmitió la decisión de adherirse al Acuerdo Nacional, dándose traslado del mismo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los efectos

Gobierno ha venido declarando con reiteración que era fundamental el acuerdo de las organizaciones empresariales y sindicales, por ser los protagonistas fundamentales en este terreno. El Gobierno ha venido propugnando, también, que en los convenios colectivos sectoriales se incluyeran cláusulas de Formación Profesional Continua, atendiendo a las peculiaridades de las empresas del sector y, asimismo, que se crearan comisiones paritarias de Formación Profesional, para asumir las competencias que el convenio les atribuya y, en particular, las de dirimir las discrepancias que en la empresa se planteen en relación con la aplicación del plan de formación pactado sectorialmente. El Gobierno ha indicado en más de una ocasión que si se produjera un acuerdo social en este terreno se adheriría de inmediato al mismo. Indicación que se vio corroborada por la realidad el 16 de diciembre de 1992. De hecho, para tratar de generalizar la Formación Continua en las empresas, el Gobierno había presentado ya en las sesiones del diálogo social de abril de 1989 unas propuestas generales al respecto. Estas propuestas se concretaron, tras la ruptura de la mesa de negociación, en el documento presentado al Consejo General de la Formación Profesional el 28 de junio de 1989, y que de forma resumida consistía en:

- Suscribir un Acuerdo Interconfederal para el acceso a la Formación Continua de los trabajadores en las empresas, que regule el alcance, los compromisos concretos de cada parte, la financiación y las modalidades de impartición.

- Como este tipo de acuerdos sólo pueden afectar a empresas de tamaño grande y medio, para las PYMES debería establecerse un sistema público, de gestión mancomunada.

- En uno y otro caso, el gasto de las empresas en formación debería relacionarse con la cotización para esa finalidad, y recibir un tratamiento fiscal favorable.

- Debería acordarse también el tipo de colaboración adecuada entre los interlocutores sociales y la Administración en el Observatorio Permanente de Ocupaciones y en los planes nacionales de calificación, de prospección y de formación profesional (Espina, 1991) (19).

En lo relativo a la financiación de las actividades de Formación Profesional Continua, más recientemente, y partiendo, inicialmente, de la conveniencia de mantener la actual cotización para la Formación Profesional, durante 1992 se establecieron por parte del Ministerio de Economía y Hacienda unas bases para el fomento de la Formación Profesional Continua en la empresa. Conforme a dichas bases, se trataba aproximadamente de duplicar el gasto estimado global que realizan las empresas en Formación Profesional. Dado que el gasto en formación de las empresas se descompone en dos tipos, por un lado, el gasto

(19) ESPINA, A., «Empleo, Democracia y Relaciones Industriales en España», en *Debatos sobre el Empleo en España*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, págs. 319 a 327.

obligatorio (Cuota de Formación Profesional (20)) y, por otro, el gasto voluntario o autónomo y dado que el Gobierno proponía mantener constante el gasto obligatorio, la duplicación del gasto total en formación de las empresas tendría que basarse exclusivamente en el aumento de gasto voluntario.

El Gobierno estimaba que el gasto total que en 1992 realizaban las empresas en formación ascendía, a unos 156.327 millones de pesetas, de los que cerca de 88.000 correspondían a las cuotas obligatorias de formación (incluyendo la cuota de los trabajadores) y el resto a gasto autónomo adicional. Quiere esto decir que el gasto adicional estimado equivale a poco menos del 80% de la cuota. De todas formas, el gasto autónomo en formación varía sustancialmente según el tamaño de las empresas. En términos muy aproximados, el Gobierno consideraba que las empresas con menos de 200 trabajadores gastan una pequeña cantidad en formación, estimada en torno al 7% de la cuota. Las de más de 500 trabajadores gastan, por el contrario, un equivalente a casi dos veces y media la cuota satisfecha. Valores intermedios arrojan las empresas que tienen entre 200 y 500 trabajadores, cuyo gasto en formación queda por debajo de lo aportado por cuotas y resulta equivalente aproximadamente al 80% de dicha aportación.

Teniendo en cuenta estos datos, el Ministerio de Economía consideraba razonable establecer objetivos diferentes según el tamaño de las empresas. Así, para las empresas de más de 500 trabajadores (que tienen un gasto autónomo en formación equivalente a dos veces y media lo aportado mediante la cuota obligatoria), el objetivo sería alcanzar un gasto adicional de cuatro veces la cuota. Para ello, el Gobierno subvencionaría al 50% el gasto en formación a partir del duplo de la cuota satisfecha, hasta un máximo de cuatro veces la misma. Es decir, si una empresa paga por la cuota de Formación Profesional 100, se subvencionaría el gasto directo en Formación Profesional Continua que superase 200, hasta un máximo de 400. Con una subvención del 50% de dicho gasto, si se alcanza el objetivo fijado, la empresa recuperaría una cantidad equivalente a lo abonado por cuotas obligatorias.

Para las empresas con plantilla entre 200 y 500 trabajadores (que gastan en formación un 80% de lo abonado por cuotas), el objetivo sería alcanzar un gasto equivalente a tres veces la cuota. Se subvencionaría al 50%, también, el gasto que superase el equivalente de la cuota con el máximo del triple de la misma, y por tanto las empresas que alcanzasen el objetivo recuperarían igualmente el equivalente a lo abonado por cuotas obligatorias.

Para el resto de las empresas, el objetivo sería alcanzar un gasto autónomo de dos veces la cuota, subvencionándose el gasto en formación hasta alcanzar este objetivo y siempre que se supere el equivalente a la mitad de la cuota y a partir de esta mitad.

(20) La cuota de «Formación Profesional» es en la actualidad, y ha venido siendo desde 1986, del 0,70% de la base de cotización correspondiente por las Contingencias de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (aunque hay que tener en cuenta la existencia de un tope máximo de esta base que en 1992 era de 321.420 ptas. mensuales y en 1993 es de 338.130 ptas.), correspondiendo al empresario el 0,6% y

Tabla 7.1.
Bases para el fomento de la formación en la empresa (año 1992).
(En millones de pesetas)

Tipo de empresa	>500 trabaj.	200-500 trabaj.	<200 trabaj.	Total
A) Gasto actual	76.848	21.870	57.621	156.339
- Gasto por cuotas formación prof. (FP)	22.086	12.280	53.633	87.987
- Gasto autónomo FP	54.762	9.590	3.988	68.352
% que representa el gasto autónomo sobre el gasto por cuotas FP	248%	78%	7%	78%
B) Objetivo de gasto autónomo FP expresado en % sobre cuotas de FP	400	300	200	264
C) Objetivo de gasto autónomo FP expresado en millones de ptas.	88.344	36.840	107.266	232.317
D) Medidas a instrumentar	-	-	-	-
- Incentivos	Subv. 50% del gasto que exceda dos veces la cuota FP hasta 4 veces la cuantía	Subv. 50% del gasto que exceda la cuota FP hasta 3 veces la cuantía	Subv. 50% del gasto que exceda la mitad de la cuota FP hasta 2 veces la cuantía	-
- Umbral	2 veces la cuota FP	1 vez la cuota FP	0,5 de la cuota FP	-
E) Coste presupuestario	-	-	-	-
- Coste máximo	22.086	12.280	40.216	74.582
- Coste probable	16.564	8.178	20.108	44.850

Las medidas de subvención barajadas por el Ministerio de Economía, se articulaban fijando un tope máximo de gasto total en formación subvencionable de dos veces la recaudación total por cuotas de Formación Profesional. Dicho tope era, en 1992, de 176.000 millones de pesetas, con un coste total para el sector público de las medidas propuestas que se estimaba en 74.528 millones de pesetas.

concepto de cuota obligatoria de Formación Profesional. El coste probable de las medidas se estimaba, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, que no superaría los 45.000 millones de pesetas, ya que un amplio número de empresas quedarían excluidas de las subvenciones, por no alcanzar los mínimos de gasto exigidos.

No obstante, en declaraciones posteriores, el Gobierno indicó que la financiación del preacuerdo sobre el que trabajaban empresarios y sindicatos exigía duplicar la cuota de Formación Profesional desde el tipo actual del 0,7% hasta el 1,4%, el 1% procedente de las empresas y el 0,4% de los asalariados. De esta forma la recaudación situada en torno a los 88.000 millones de pesetas, se multiplicaría por dos con el objetivo de financiar el reciclaje permanente de los trabajadores. Duplicación de la cuota con relación a la cual la patronal anunció inmediatamente su negativa o rechazo. Para CEOE y CEPYME la gravedad de la crisis económica y, sobre todo, el aumento de los costes laborales producido durante los primeros seis meses de 1992 como consecuencia fundamentalmente del incremento de las cotizaciones sociales, impedían consensuar cualquier subida en la cuota de Formación Profesional. Esta subida tendría que sumarse a los anteriores aumentos de coste, por lo que fue inmediatamente rechazada por la base empresarial, a pesar de afectar a una materia tan necesaria como la Formación Profesional Continua.

Cuando el día 18 de noviembre, con el pacto bilateral entre las organizaciones empresariales y sindicales cerrado, se negoció su financiación con la Administración. Debido sin duda a que el diagnóstico de la situación económica era muy diferente al del momento en que se diseñaron las anteriores Bases para el Fomento de la Formación Profesional Continua en las empresas, la propuesta de financiación contenida en las mismas no llegó nunca a cristalizar en una oferta concreta a los agentes sociales. En cambio, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social propuso destinar a la Formación Profesional Continua en las empresas el tipo aplicable del 0,1% sobre la base total de formación que pagan empresarios y trabajadores (es decir, un séptimo de la cuota recaudada por Formación Profesional), con la posibilidad de llegar al 0,3% en 1996, quedando definitivamente descartado el aumento de la cuota que durante el verano de 1992 había sido barajada como hipótesis de trabajo. Para la CEOE este séptimo de la cuota recaudada por Formación Profesional, estimado en unos 18.000 millones, resultaba insuficiente frente a los 140.000 millones, aproximadamente, que durante 1991 se destinaron a los programas de Formación Ocupacional en el seno del Plan FIP (21). La CEOE manifestó su deseo de que esta cantidad se destinara íntegramente al reciclaje de los trabajadores ocupados. Las organizaciones patronales exigían además que se precisara la financiación del programa durante todos sus años de vigencia y que

(21) Hay que tener presente que esta cifra supera con mucho lo que el Gobierno recauda como consecuencia de la cuota obligatoria de Formación Profesional. Como hemos visto con anterioridad, el Gobierno estimaba esta recaudación en 1992 en torno a

se obtuviera el compromiso por parte del Gobierno de que si se producían aumentos en la cuota de Formación Profesional, estos aumentos recaerían al 50% en la aportación de trabajadores y empresarios.

El Acuerdo Tripartito vino a satisfacer, sólo en parte, las exigencias de la CEOE y de la CEPYME, que no consiguieron una elevación por encima del mencionado 0,1%, pero sí un cuadro de financiación concreto y en aumento durante los cuatro años de vigencia del mismo. Además, consiguieron que el documento recogiera el compromiso del Gobierno de no aumentar la cuota de Formación Profesional durante cuatro años, y que en el caso de que las partes decidieran aumentar dicha cuota, el incremento correrá a cargo de empresarios y trabajadores por igual.

3. La Financiación de las acciones formativas en el «Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Profesional Continua de los Trabajadores Ocupados»

Todos los firmantes del Acuerdo Tripartito en materia de Formación Profesional Continua mostraron, finalmente, su acuerdo con que el montante de la actual cuota de Formación Profesional, por imperativo del principio de solidaridad, debe dedicarse de forma significativa a la financiación de acciones formativas a favor de la población desempleada (22). Todo ello sin perjuicio de estudiar conjuntamente la parte de dicha cuota que sumada a las aportaciones adicionales de empresas y trabajadores puedan dedicarse a la formación de los trabajadores ocupados. Sin embargo, conscientes de que la actual situación económica no permite, al menos en 1993, una elevación de la cuotas para financiar la formación de los trabajadores ocupados «...las partes acuerdan que durante dicho año la formación de los trabajadores ocupados se atenderá sólo con la afectación de parte de la actual cuota de Formación Profesional, comprometiéndose a reconsiderar la financiación del Acuerdo a partir de 1994».

El Gobierno y las Organizaciones Empresariales y los Sindicatos firmantes «...convienen que a partir del 1 de enero de 1993 de la vigente cuota de Formación Profesional (0,70% sobre la Base de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales), se afectará un 0,60% a la formación de los desempleados y un 0,10% a la financiación directa de las acciones formativas de los trabajadores asalariados, tanto del sector público como del privado, excluidos los pertenecientes a la Administración Pública, que se desarrollen conforme a lo establecido en el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua y bajo las siguientes modalidades: Planes de Empresa..., Planes Agrupados... y permisos individuales de formación,

(22) Población desempleada que en el tercer trimestre de 1993 alcanzaba, según la Encuesta de Población Activa, una cifra superior a los 3.500.000, lo que supone

todo ello en los términos previstos en el Acuerdo Nacional sobre Formación Continua».

En los años sucesivos de la vigencia del Acuerdo, la afectación de la cuota de Formación Profesional a las acciones de Formación Profesional Continua será la que resulte de la aplicación de los tipos siguientes: en 1994 un 0,20%, en 1995 un 0,25%, en 1996 un 0,30%. Según estimaciones de la CEOE estas cantidades ascienden a:

1993...0,10%...18.000 millones pesetas
 1994...0,20%...38.000 millones pesetas
 1995...0,25%...49.000 millones pesetas
 1996...0,30%...61.000 millones pesetas.

Estimaciones, como se puede apreciar a continuación, ligeramente superiores a lo previsto por el Consejo General de la Formación Profesional.

1993...0,1%...18.500 millones pesetas
 1994...0,2%...37.000 millones pesetas
 1995...0,25%...46.100 millones pesetas
 1996...0,30%...55.400 millones pesetas (23)

Con independencia de lo anterior las partes firmantes acuerdan que, con carácter general, se mantendrá el actual tipo de cotización por Formación Profesional del 0,70% a cargo de la empresa y trabajadores durante la vigencia del Acuerdo. No obstante la Comisión Mixta podrá acordar, y proponer en su caso al Gobierno, incrementos de cotización que en ningún caso serán inferiores a una décima de punto a cargo de cada una de las partes. La recaudación obtenida por este incremento adicional deberá destinarse exclusivamente a la financiación de las acciones previstas en el Acuerdo.

El 1 de julio de 1993, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Convocatoria de Ayudas para Formación Continua de los Trabajadores Ocupados, correspondiente a 1993, a la que se dio también una amplia difusión en prensa. En esta convocatoria se establecen dos plazos para realizar la solicitud de las ayudas correspondientes a este año:

- Uno primero, abierto desde el día 1 de julio hasta el 20 de julio de 1993.
- Otro segundo, de 1 a 31 de octubre del mismo año y convocado oficialmente en el BOE de 30 de septiembre de 1993.

La presentación de las solicitudes se realiza ante la Fundación (24) para la

(23) En total 157.000 millones de pesetas en el cuatrienio, a los que se podrían sumar otros 10.000 millones de pesetas provenientes de la CE.

(24) Para el mejor cumplimiento de las finalidades pretendidas, el Ente Paritario Estatal previsto en el Acuerdo, tomó la forma jurídica de Fundación docente privada, siendo

Formación Continua, mediante un impreso-formulario, a disposición de los solicitantes en las distintas organizaciones empresariales y sindicales firmantes del Acuerdo.

Tal y como se establece en la citada Convocatoria, los beneficiarios de las ayudas han de cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Realizar la actividad formativa que fundamenta la concesión de la ayuda, sin que puedan destinarse fondos asignados por este concepto a fines distintos a los que motivaron su concesión.

2. Acreditar ante la Fundación para la Formación Continua la realización de la actividad, así como el cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la ayuda, presentando los correspondientes justificantes.

3. Someterse a las actuaciones de comprobación que realicen la citada Fundación o el Instituto Nacional de Empleo, y a las de control financiero que lleve a cabo la Intervención General de la Administración del Estado.

4. Estar al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, haciéndose extensiva esta obligación a todas y cada una de las empresas incluidas en un Plan agrupado.

5. Informar a la Fundación o a las Comisiones sectoriales o territoriales, en su caso, del desarrollo e incidencias de la acción formativa cuando fuera requerido al efecto, cuya ejecución deberá ajustarse en todo caso, a los contenidos, métodos y plazos indicados en la solicitud.

6. Facilitar a la Fundación cuantos datos y documentos le sean solicitados sobre la acción formativa, una vez finalizada ésta, al objeto de permitir la adecuada verificación de su desarrollo, uso de la financiación concedida y evaluación de los resultados obtenidos.

7. Comunicar a la Fundación, en su caso, la obtención de subvenciones o ayudas para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o Entes públicos nacionales e internacionales.

8. Reintegrar total o parcialmente, según los casos, la ayuda percibida de la Fundación, junto con los correspondientes intereses de demora, en el supuesto de incumplimiento del beneficiario, en las circunstancias expresadas en la Convocatoria.

9. Respetar la normativa en materia de derechos de autor y propiedad intelectual.

Por otro lado, en la Convocatoria de Ayudas para la Formación Continua de los Trabajadores Ocupados, se recogen los criterios de actuación y procedimiento para la concesión de ayudas para 1993 con cargo a los fondos del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua, los cuales han sido establecidos por Acuerdo de la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua. En relación a los criterios de financiación de las acciones de formación, se establece lo siguiente:

a) La Fundación para la Formación Continua actuará bajo los principios de objetividad, unidad de caja y transparencia de gestión. En virtud de lo anterior, la Fundación para la Formación Continua, atendiendo a los objetivos y prioridades

empleo, aportaciones a la Seguridad Social y niveles medios de cualificación de las personas empleadas en los distintos ámbitos, al objeto de conseguir el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en relación con las necesidades de las empresas y de los distintos sectores económicos.

b) La financiación de los Planes Formativos se realizará tomando en consideración los siguientes parámetros:

- Elementos pedagógicos tales como profesorado, material didáctico, material fungible, utilización de aulas, etc.

- Otros costes directamente asociados a la acción formativa.

c) La Fundación para la Formación Continua podrá acordar la concesión de financiación destinada a cubrir gastos de administración y gestión, en función de la naturaleza y volumen del correspondiente Plan.

d) Como regla general, la financiación de los Planes de Formación no superará la cuantía resultante de aplicar un 0,1 por 100 a las bases de cotización de formación profesional de la Empresa o Empresas a las que afecte el Plan de Formación en cuestión para dicho ejercicio, si bien la Fundación para la Formación Continua podrá autorizar un volumen de financiación superior al indicado cuando concurren circunstancias objetivas acreditadas y atendiendo a las prioridades establecidas por la Comisión Mixta Estatal para 1993. No obstante, tal y como se establece en la segunda Convocatoria correspondiente a 1993 (BOE de 30 de septiembre de 1993), se elimina este tope máximo de financiación. Esta supresión se debe a que se ha estimado, a raíz de la evaluación de las acciones formativas presentadas en la primera Convocatoria, la necesidad de aprobar planes cuya financiación supere este porcentaje.

e) No podrá financiarse simultáneamente un mismo Plan Formativo a través de las distintas vías alternativas previstas en el Acuerdo. Sin perjuicio de lo anterior, podrán colaborar las Administraciones Públicas, Instituciones u Organismos, mediante cofinanciación, en acciones que se desarrollen al amparo de este Acuerdo.

f) La Fundación para la Formación Continua será la única competente para aprobar la financiación de los planes presentados. El importe de la financiación concedida se abonará, con carácter general, por la Fundación para la Formación Continua con arreglo al siguiente procedimiento:

- Cincuenta por 100 del importe de la financiación, una vez aprobada la concesión de la correspondiente ayuda.

- El restante 50 por 100 se hará efectivo una vez se haya acreditado la realización del Plan Formativo y en un plazo no superior a un mes a partir de dicha fecha, en la forma en que se determine.

g) El Plan de Formación, en el que se deben integrar las acciones subvencionables, puede ser diseñado y desarrollado por empresas especializadas en formación siempre que tengan «una experiencia acreditada». De esta forma se admite la participación de empresas consultoras en las actividades de diseño e impartición de acciones, siempre y cuando sean empresas reconocidas y sin que ello quiera decir que se conviertan en titulares de las subvenciones.

tes del Acuerdo desplegaron sesiones informativas en diversos ámbitos sectoriales y regionales. La respuesta suministrada por las empresas a esta primera Convocatoria puede ser calificada de positiva, si tenemos en consideración la fecha en que fue realizada y el corto período de tiempo en el que las empresas tuvieron que elaborar sus planes de formación, lo cual constituyó un inconveniente importante sobre todo en el caso de los planes agrupados. El total de solicitudes presentadas se distribuyó de la siguiente forma:

Tabla 7.2.

	Número de planes	Trabajadores afectados
Planes de empresa	248	323.488
Planes agrupados	104	164.393
Total	352	485.882

A pesar de la importancia que estos Acuerdos van a tener para el futuro de la Formación Profesional Continua en las empresas españolas, es posible identificar algunos problemas con relación a los mismos:

- En primer lugar, los Acuerdos se han producido en una fase claramente recesiva del ciclo económico, con un considerable incremento del déficit público, lo cual ha tenido importantes consecuencias a la hora de limitar las cantidades destinadas a la financiación de las acciones formativas a desarrollar en el marco de los mismos.

- En segundo lugar, los Acuerdos no incluyen a los trabajadores autónomos dentro de su ámbito de aplicación, quienes han quedado igualmente excluidos de las acciones formativas encuadrables dentro del Plan FIP, tal y como ha quedado definido en el Real Decreto 631/1993.

- En tercer lugar, existen importantes obstáculos para aumentar la cualificación, a través de acciones formativas, de una significativa proporción de trabajadores sometidos a una elevada rotación laboral. Para este colectivo resulta muy difícil desarrollar acciones dentro de los planes de formación de empresa o agrupados debido a su escaso tiempo de permanencia en una misma unidad productiva.

- Finalmente, también se están produciendo ciertos problemas de aplicación y desarrollo de los Acuerdos. No obstante, se trata de los problemas lógicos derivados de la puesta en marcha de un nuevo sistema y ante los cuales la Fundación para la Formación Continua en la Empresa trata de poner los medios adecuados para su solución. En este sentido, ya se han elaborado las normas por medio de las cuales se procede a valorar los planes de formación presentados para su financiación, al igual que está previsto la realización de una campaña de sensibilización.

la Fundación para la Formación Continua el reto que supone el que los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas puedan acceder a las acciones formativas desarrolladas en el marco del Acuerdo. En este sentido está previsto desarrollar en las próximas convocatorias medidas que favorezcan la promoción de los planes agrupados. De otra parte, en consonancia con lo dispuesto en los propios Acuerdos, la Fundación es consciente de la necesidad de lograr una mayor efectividad de las acciones formativas a desarrollar por las empresas españolas. De este modo, se trata de que la formación que se suministre en las mismas se ajuste lo máximo posible a sus necesidades reales (25).

LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL CAMPO DE LAS RELACIONES LABORALES ANTE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Por SOFÍA OLARTE ENCABO *

SUMARIO: I. Consideraciones generales sobre la Ley 30/1992: 1. Ejes principales de la reforma. 2. El campo de aplicación y la entrada en vigor de la Ley 30/1992. II. Incidencias de la LRJ-PAC sobre el ordenamiento laboral. III. El mecanismo de los actos presuntos en el ámbito de la Administración Laboral: 1. La autorización administrativa para la apertura, ampliación o traslado de empresas o centros de trabajo. 2. Los expedientes de suspensión y extinción de contrato por causas tecnológicas o económicas y de fuerza mayor. 3. El juego del silencio positivo en el campo de la Administración Laboral. Especial referencia a la concesión, denegación, renovación y no renovación administrativa del permiso de trabajo exigido a los extranjeros.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEY 30/1992

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), viene a desarrollar el mandato constitucional del art. 149.1.18ª CE que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

No es necesario poner de manifiesto la envergadura de esta ley para nuestro entero sistema administrativo, estando llamada a ser, en palabras de GARCIA DE ENTERRIA, el «estatuto ordinario de los ciudadanos españoles» (1), que aún no siendo una ley propia y específicamente laboral tiene incuestionables repercusiones en el ámbito de las relaciones laborales.

Sin entrar, en este momento, en una valoración crítica sobre la adecuación y

* Profesora de Derecho del Trabajo. Facultad de Derecho de la Universidad de Granada.
(1) GARCIA DE ENTERRIA, «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Co-