

LA FORMACION PROFESIONAL NO REGLADA DE CARACTER PUBLICO EN ANDALUCIA *

1. INTRODUCCION

Nos encontramos en una sociedad caracterizada por el cambio constante y la incertidumbre. Las empresas buscan desesperadamente marcar las diferencias y conseguir una posición destacada en el contexto en el que se encuentren. La creciente necesidad de competitividad se traduce en un esfuerzo continuo por lograr la calidad total y, dentro de ésta, la potenciación y desarrollo de los recursos humanos.

La época en la que el papel del trabajador se limitaba a desempeñar exactamente el puesto asignado, sin tomar decisiones ni involucrarse en la planificación ni el control, ha pasado. Las empresas necesitan personas competentes, que busquen el asumir responsabilidades y que no teman implicarse en complejos procesos de cambio y adaptación continuos. Para conseguirlo, un instrumento indispensable en la gestión empresarial es la formación continua de sus miembros.

La formación, sea del tipo que sea, siempre implica una mejora de aquellos a los que va dirigido. Supone un desarrollo de sus potencialidades, facultades, aptitudes y características. En un sentido amplio, y referido a la totalidad de una empresa y a sus componentes humanos, la formación puede ser considerada como el incremento del potencial de la empresa a través del perfeccionamiento profesional y humano de los individuos que la forman (1).

Se ha comprobado, en numerosos estudios llevados a cabo para evaluar los efectos de la formación, que la formación supervisada es más valiosa para desarrollar la aptitud de los empleados, que la simple experiencia en el trabajo. Aquellos trabajadores que reciben algún tipo de formación para desempeñar su tarea consiguen un rendimiento muy superior a aquellos otros cuyo desempeño se basa únicamente en la experiencia en el puesto.

Asimismo, tanto la rotación como el absentismo, disminuyen considerablemente si se consigue aplicar un correcto plan de formación, ya que éste puede llegar a constituir una poderosa técnica motivacional, con las consiguientes consecuencias positivas para la moral y la satisfacción laboral.

La formación parece ser un elemento imprescindible para lograr la competitividad y la eficacia, y ello se demuestra al comprobar que las empresas con éxito han sabido incorporar la formación como un valor importante dentro de la cultura organizativa.

* Ana M^a Casquete de Prado Sagrera, Profesora Asociada del Departamento de Administración de Empresas y Marketing de la Universidad de Sevilla; miembro del Grupo de Investigación «Empresa y Recursos Humanos en Andalucía».

(1) PEÑA BAZTAN, M.: *Dirección de personal. Organización y técnicas*. Barcelona: Editorial Hispano Europea, S. A. 1987.

Intentamos llegar a la conclusión de que su existencia puede ser plena. Y para que dicha conclusión será preciso recorrer un camino plagado de dificultades, y de obstáculos, que, con mayor o menor fortuna, se ha de intentar superar a través de los instrumentos objeto de nuestra presente investigación.

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE

En función de la claridad expositiva, en esta ocasión más necesaria que nunca, se hace preciso estructurar el estudio del tema en dos apartados diferentes. El primero, dedicado al análisis de la situación de ámbito nacional; y el segundo, dedicado a recoger, si bien sea en forma breve y escueta, los cambios a introducir en la normativa por el traspaso de funciones y servicios de la gestión de la formación profesional ocupacional en la Comunidad Autónoma de Andalucía. A fin de no romper la estructura de la normativa nacional, el primer apartado se divide en dos partes, una para las referencias hasta el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de 1993, distinguiendo dentro de ella las normas que se han ido sucediendo, y otra para las realizables con relación a la formación en Andalucía.

Análisis de la normativa nacional

Evolución hasta el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de 1993

Es fácil establecer la normativa sobre formación profesional (2), que puede servir como base para su estudio. Y mucho menos establecer un concepto claro, o pueda tener, utilidad jurídica. El legislador (español y, también el extranjero), evidentemente no lo hace, limitándose en ciertos casos, a «enumerar» situaciones integrables en este concepto. Así, tras el compromiso constitucional (Tit. I «De los derechos y deberes fundamentales», Cap. III «De los principios rectores de la política social y económica», art. 40.2 de la CE) de que los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales (3), se suceden junto de disposiciones asistemáticas.

En este sentido CASAS BAAMONDE, M.A., destaca que «la normativa sobre formación profesional se ha caracterizado por ser confusa, dispersa y de «escasa consideración social», en *Formación y empleo: Los contratos formativos y su reforma*, Revista Relaciones Laborales, 1992, núm. 23, pág. 2. En esta línea, los arts. 16 y 75 de la Ley de Contrato del Trabajo de 1944; el art. 147.b) de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 que reconoce como prestaciones operadoras la orientación profesional y la formación profesional; los arts. 4.2.b) y 4.3 del Estatuto de los Trabajadores de 1980; y los arts. 10 a 14 de la Ley 51/1980, de 2 de octubre, Básica de Empleo.

El Estatuto de los Trabajadores dedica el número 2 de su artículo 11 al «trabajo en práctica y para la formación». El contrato para la formación (4), tiene como finalidad la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos que les permita —a los aprendices— desempeñar un puesto de trabajo. El contrato de trabajo en prácticas, tiene como finalidad adaptar los conocimientos y estudios de quien lo celebre al tipo de trabajo en concreto que se realiza en la empresa en la cual por virtud del contrato se ingresa (5).

En el Real Decreto 1.992/1984, de 31 de octubre, por el que se regulan los contratos en prácticas y para la formación (BOE 9 de noviembre) (6), se diseñan dos instrumentos, con ventajas e inconvenientes, que comprenden:

a) La prestación de un trabajo retribuido que permite al trabajador (en posesión de titulación) aplicar y perfeccionar sus conocimientos (art.1) y b) la prestación de un trabajo —también retribuido (horas efectivamente trabajadas)— y la recepción de una formación que permita desempeñar un puesto de trabajo (art.2).

Para paliar la deficiente situación económica del mercado de trabajo derivada del alejamiento de la formación profesional de las necesidades de mano de obra y, en su caso de reciclaje, se tomaron una serie de medidas que tuvieron su razón de ser en el Acuerdo Económico y Social de 1984 (7) —Capítulo Sexto: Contratación y Formación Profesional, arts. 15 a 16—.

Dicha modificación se operó con la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional (BOE de 10 de enero) y el Real Decreto 365/1987, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo General de Formación Profesional (BOE de 14 de marzo), por los que se arbitran medidas para mejorar la formación. Concretamente, en la segunda de estas disposiciones (art.2.1) se definen las funciones del Consejo General de Formación Profesional, que es el órgano consultivo de participación institucional y de asesoramiento del Gobierno en materia de Formación Profesional Reglada y Ocupacional.

Algo parecido ocurre, también, en el Real Decreto 1618/1990, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (8) (BOE de 19 de

- (4) Básicamente, el contrato para la formación queda regulado por normas sectoriales, de vigencia dudosa como señala ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.A., *Derecho del Trabajo*, Sección de publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Edición 12ª, Madrid, 1991, pág. 554.
- (5) ALONSO OLEA Y CASAS BAAMONDE, op. cit. pág. 555.
- (6) El citado Real Decreto, es una consecuencia directa del art.11 del Estatuto de los Trabajadores, relativo al «trabajo en práctica y para la formación». La promulgación del Real Decreto supuso la derogación —aunque quedan vigentes algunos preceptos— del R.D.1.445/1982, de 25 de junio, sobre fomento de empleo.
- (7) Suscrito por la Unión General de Trabajadores y las Confederaciones Empresariales CEOE y CEPYME, fue publicado en el BOE de 10 de octubre de 1984, por Resolución de 9 de octubre de 1984, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación.
- (8) La problemática de una adecuada formación profesional que se acomode a las necesidades de empresas y trabajadores ha sido una constante de los diversos planes nacionales de formación e inserción profesional.

ambre), según el cual tiene tres objetivos. En primer lugar, la capacitación de la inserción laboral de quienes carezcan de formación profesional específica para la reinserción laboral de aquellos cuya cualificación resulte insuficiente. Segundo lugar, la recualificación profesional motivada por la aparición de nuevas técnicas o necesidades de reconversión. Y, en tercer lugar, la impartición de conocimientos, mediante módulos de carácter práctico y, en su caso, teóricos, para completar la formación y facilitar la promoción de los trabajadores. Y, para alcanzar esos objetivos, se ordenan ocho programas (arts.2 a 26) (9). Con la vigencia (desde el 1 de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1996) del Acuerdo Nacional de Formación Continua de 16 de diciembre de 1992 (10), se pretende a mantener e incluso reforzar las medidas conducentes a garantizar la competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador, de conseguir la adaptación profesional permanente a la innovación tecnológica, así como a la formación y promoción social de los trabajadores» (11). Posteriormente, el 3 de febrero de 1993, el Consejo General de la Formación Profesional propuso las bases (12) del Programa Nacional de Formación Profesional que fueron aprobados por el Consejo de Ministros en su reunión de 30 de abril de 1993, así, bajo los auspicios del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, se regula el Programa Nacional de Formación e Inserción Profesional (13). En este sentido son válidas las afirmaciones contenidas en la exposición del Real Decreto. Y

Desde el Plan de 1985, anualmente, se han ido proponiendo modificaciones para adaptarlo a las transformaciones acaecidas en el mercado de trabajo, así como a los cambios derivados de la nueva normativa reguladora del Fondo Social Europeo -Reglamento número 4255/1988 del Consejo de 19 de diciembre de 1988. Además, el desarrollo de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, abre otros campos de actuación -art.30.1, 51.1 y disposición adicional decimioctava-.

Todo ello ha servido de base para la ordenación del Plan de 1990. En relación a la gestión y al coste económico de las acciones de formación profesional ocupacional, vid. Orden de 1 de abril de 1991 por la que se dictan normas para la ejecución del Plan Nacional de Formación Profesional (BOE de 8 de abril); Orden de 1 de abril de 1991 por la que se fijan las bases generales de colaboración, a través de contratos-programa, entre el Instituto Nacional de Empleo y las distintas Organizaciones empresariales y sindicales (BOE de 8 de abril) y la Resolución de 26 de febrero de 1991, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, que fija el importe de las subvenciones de los cursos de Centros Colaboradores (BOE de 5 de marzo).

d. Revista Relaciones Laborales, 1993, nº 2, págs. 121-130.

Para un conocimiento más profundo de la formación continua, vid. el acuerdo suscrito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados en la Ley de Relaciones Laborales, 1993, nº 7, págs. 131-135.

d. Revista Relaciones Laborales, 1993, nº 7, págs. 81-108.

d. BOE de 4 de mayo de 1993.

progresando en esta línea se llega a defender que se debe poner un mayor énfasis en la reinserción profesional de aquellas personas en situación de paro, cuya permanencia en el mismo constituye una dificultad adicional para su vuelta al trabajo (arts. 1,2,5 y 15). También se reconoce la existencia del establecimiento de mecanismos que permitan garantizar una adecuada articulación de la formación ocupacional con los objetivos generales de la política de empleo (arts. 3,7,9,10,11,12 y 17).

Interesa destacar que es tal la preocupación de los interlocutores sociales por el problema que nos ocupa que, otra de las propuestas que se incorporan en el nuevo texto positivo es la expedición de certificados de profesionalidad por las administraciones laborales, con el objetivo de convalidar los conocimientos adquiridos en la formación profesional ocupacional y las enseñanzas de formación profesional impartidas por el sistema educativo (art.18).

2.1.2. Evolución de la formación en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Ha sido ya expuesta la posición adoptable en cuanto las bases para la formación desde la actuación del Estado; pero ¿cuál es la posición adoptable en relación a la formación por la Comunidad Autónoma de Andalucía?

La primera cuestión que surge, y que vamos a tratar de solucionar, es la existencia de una regulación propia.

En efecto, el programa del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de 1985 (14), disponía que para la ejecución de los respectivos cursos el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podría suscribir convenios con las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en materia de formación compensatoria.

Consecuentemente, debemos afirmar que es posible en el ámbito autonómico la ejecución de programas de formación profesional ocupacional propios de la comunidad o de los elaborados por el Instituto Nacional de Empleo (15).

En este sentido, hay que destacar las acciones de formación profesional ocupacional desarrolladas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza.

De forma concreta (16), el Decreto 2/1992, de 14 de enero (BOJA de 15 de enero) (17), establece, en su artículo 1, número 2, los siguientes programas: a)

(14) BOE de 7 de agosto.

(15) El Decreto 240/1990, de 28 de agosto (BOJA de 31 de agosto) que establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo, asigna esas funciones, en el marco legal de competencias estatutarias, a la Dirección General de Formación e Inserción Profesional.

(16) Como antecedente más inmediato, se puede citar el Decreto 69/1991, de 2 de abril (BOJA de 15 de enero), cuyas innovaciones han sido recogidas en la legislación vigente.

(17) Con referencia a este tema, vid. Orden de la Consejería de Trabajo de 20 de febrero de 1992, de convocatoria de participación y de desarrollo de los programas de formación profesional ocupacional establecidos en el Decreto 2/1992, de 14 de enero.

programa de formación profesional ocupacional dirigido a desempleados para su posterior inserción laboral (art.3 del Decreto y arts. 39 a 43 de la Orden); b) programas de formación en pequeñas y medianas empresas (arts. 4 a 8 del Decreto y art. 44 de la Orden); c) programas de formación profesional ocupacional a desarrollar en los sectores turístico, artesanal, agroalimentario y pesquero, así como en el parque tecnológico de Andalucía y en Cartuja'93 (arts. 9 a 15 del Decreto y art. 45 de la Orden); d) programa de formación profesional ocupacional dirigido a colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo (art.16 del Decreto y arts. 46 a 48 de la Orden); e) programa de formación profesional ocupacional dirigido a desempleados menores de 25 años y parados de larga duración mayores de 25 años en ámbitos geográficos con necesidades explícitas de formación (arts. 18 a 21 del Decreto y art. 49 de la Orden); e) programa de formación profesional ocupacional dirigido a apoyar acciones integradas que generen empleo estable (arts. 22 a 23 del Decreto y art. 50 de la Orden); f) programa de apoyo a la formación técnico-profesional y módulos profesionales experimentales en la formación profesional reglada (arts.24 a 26 del Decreto y art. 51 de la Orden); g) programas de formación profesional ocupacional a desarrollar en el marco de las iniciativas comunitarias: STRIDE, ENVIREG Y RECURSOS HUMANOS (arts. 27 a 32 del Decreto y arts. 52 a 53 de la Orden); h) programas retos del 93 (art. 33 del Decreto y arts. 54 a 55 de la Orden); i) programa dirigido a la creación de escuelas especializadas de formación profesional ocupacional (arts. 34 a 35 del Decreto y art. 56 de la Orden); j) programa de formación en prácticas para la ciudad (arts. 36 a 37 del Decreto y arts. 57 a 58 de la Orden) y k) programas destinados a dotar a la formación profesional ocupacional de nuevos instrumentos de gestión (arts. 38 a 40 del Decreto y arts. 59 a 61 de la Orden).

En todas estas disposiciones, y en algunas otras, el legislador no define lo que sea la formación, limitándose, a establecer un «catálogo» de las actuaciones comprensibles en este concepto, mediante una enumeración de las mismas, y realizada en ciertos casos a los puros y simples efectos del otorgamiento u obtención de una protección oficial (18) (ayudas, subvenciones, tratamientos fiscales, etc.).

Sin embargo, de la lectura de estas normas cabe extraer algunas conclusiones válidas:

– Primero, que las actuaciones aluden, esencialmente, a aquellos colectivos que presentan mayores dificultades a la hora de encontrar empleo (jóvenes, mayores de cuarenta y cinco años, mujeres, etc). En esta dirección, nos encontramos los siguientes capítulos del Decreto 2/1992, de 14 de enero: Capítulo II Programa de formación profesional ocupacional dirigido a desempleados para

su posterior inserción profesional»; Capítulo IV «Programas de formación profesional ocupacional a desarrollar en diversos sectores de la actividad económica andaluza»; Capítulo V «Programa de formación profesional ocupacional dirigido a colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo»; Capítulo VI «Programa de formación profesional ocupacional dirigido a desempleados menores de 25 años y parados de larga duración mayores de 25 años en ámbitos geográficos con necesidades explícitas de formación».

– Segundo, que las actuaciones suponen, una duración mínima del período de aprendizaje (19).

– Tercero, que son actuaciones encuadrables en lo que, comúnmente, se entiende como fomento de empleo, política de colocación (20), lo que implica, como consecuencia lógica, que, se extinga el derecho a la prestación o al subsidio por desempleo cuando los beneficiarios rechacen participar en acciones de formación profesional, rehusando adquirir la capacidad necesaria para acceder a un puesto de trabajo (art. 11 Ley 22/1992, de 30 de julio).

– Cuarto, que las actuaciones tienden a hacer efectiva la libre circulación de trabajadores mediante su adaptación a los cambios tecnológicos, recualificación de cuadros, ofertas de empleo en los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, etc. (21).

En los siguientes cuadros, elaborados a partir de información proporcionada por la Dirección General de Formación e Inserción Profesional de la Comunidad Autónoma Andaluza, se muestran datos de algunos de los capítulos del Decreto 2/1992, con los recursos asignados e indicación del número previsto de cursos, alumnos y convenios suscritos con compromiso de inserción, además de la descripción de los programas que forman cada uno de los distintos capítulos.

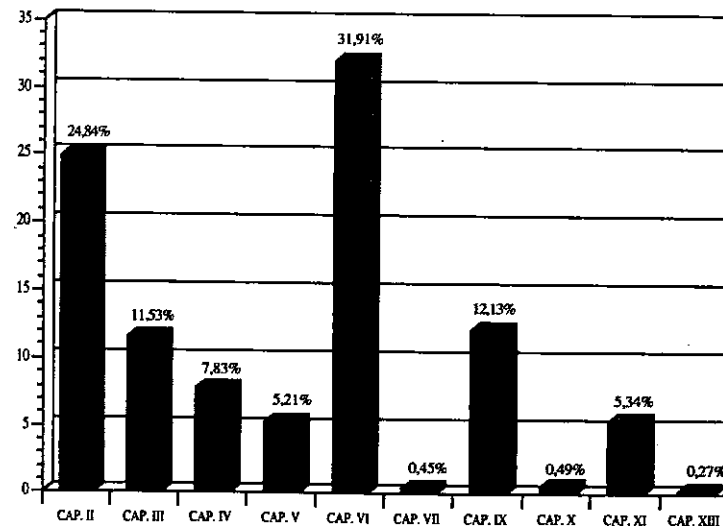
- (19) Vid. art.41, párrafos segundo y tercero del Decreto 2/1992, de 14 de enero, que prevén una duración de 250 horas para aquellas acciones dirigidas a personas desempleadas y una duración de 80 horas cuando sus destinatarios sean personas ocupadas en pequeñas y medianas empresas.
- (20) Vid. los compromisos de inserción laboral de los beneficiarios de los programas (art. 3, párrafo tercero, y art. 41 del Decreto 2/1992, de 14 de enero, y art.39 de la Orden de 20 de febrero de 1992) así como los de autoempleo o empleo bajo fórmulas de economía social (art. 22 del Decreto 2/1992, de 14 de enero). Por otra parte, cabe destacar como la Ley 22/1992, de 30 de julio, incentivar la contratación indefinida de trabajadores desempleados (art. 1) y establece una duración mínima de doce meses para los contratos temporales de fomento de empleo (disposición adicional primera).
- (21) En este sentido, Vid. Decreto 2/1992, de 14 de enero (Capítulo III «Programas de formación en pequeñas y medianas empresas»; Capítulo IX «Programas de formación profesional ocupacional a desarrollar en el marco de iniciativas comunitarias»; Capítulo X «Programa retos del 93»).

(18) En relación con esta cuestión, se aprecia un sustancial cambio, derogándose las reducciones de cuotas a la Seguridad Social prevista en el R.D.1.992/1984, de 31 de octubre. vid. Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo (BOE de 4 de agosto).

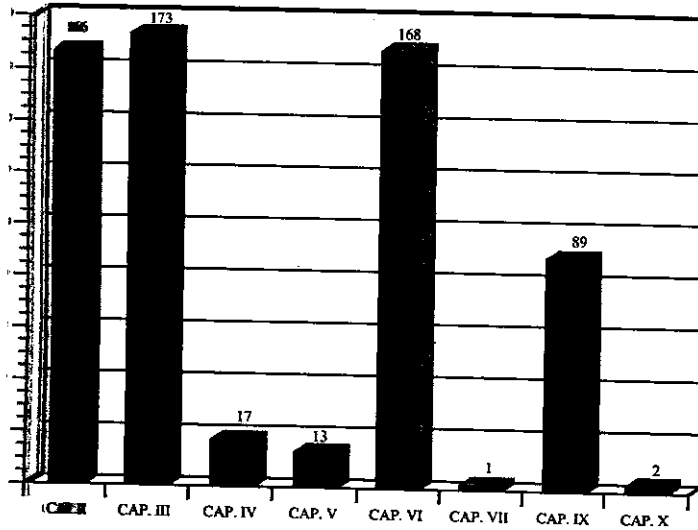
APITULO I: Introducción.
APITULO II: Programa de Formación Profesional Ocupacional dirigido a empleados para su posterior inserción laboral.
APITULO III: Programa de Formación Profesional Ocupacional dirigido a trabajadores de pequeñas y medianas empresas.
APITULO IV: Programas de Formación Profesional Ocupacional a desa- rrollar en diversos sectores de la actividad económica andaluza (Sector agrícola, artesanal, agroalimentario...).
APITULO V: Programa de Formación Profesional Ocupacional dirigido a trabajadores con especiales dificultades de inserción en el Mercado de Trabajo.
APITULO VI: Programa de Formación Profesional Ocupacional dirigido a trabajadores menores de 25 años y parados de larga duración mayores de 25 años en ámbitos geográficos con necesidades explícitas de formación.
APITULO VII: Programa de Formación Profesional Ocupacional dirigido a desarrollar acciones integradas que generen empleo estable.
APITULO VIII: Programa de apoyo a la formación técnico-empresarial y a la formación profesional experimental en la Formación Profesional reglada.
APITULO IX: Programa de Formación Profesional Ocupacional a desarro- llar en el Marco de Iniciativas Comunitarias.
APITULO X: Programas Retos del 93.
APITULO XI: Programa dirigido a la creación de Escuelas especializadas de Formación Profesional Ocupacional.
APITULO XII: Programa de Formación en Prácticas para la Ciudad.
APITULO XIII: Programas destinados a dotar a la Formación Profesional de nuevos instrumentos de Gestión.

CAPITULOS	PRESUPUESTO (%) PREVISTO	CURSOS PREVISTOS	ALUMNOS (%) PREVISTOS
CAPITULO II	642.356.253 (28,48%)	166	2.765 (30,07%)
CAPITULO III	298.019.023 (11,53%)	173	2.466 (26,82%)
CAPITULO IV	202.513.743 (7,83%)	17	242 (2,63%)
CAPITULO V	134.677.538 (5,51%)	13	209 (2,27%)
CAPITULO VI	824.918.850 (31,91%)	168	2.537 (27,59%)
CAPITULO VII	11.720.330 (0,45%)	1	15 (0,16%)
CAPITULO IX	313.597.372 (12,13%)	89	936 (10,18%)
CAPITULO X	12.617.663 (0,49%)	2	25 (0,27%)
TOTAL	2.440.420.772 (94,39%)	629	9.195 100%

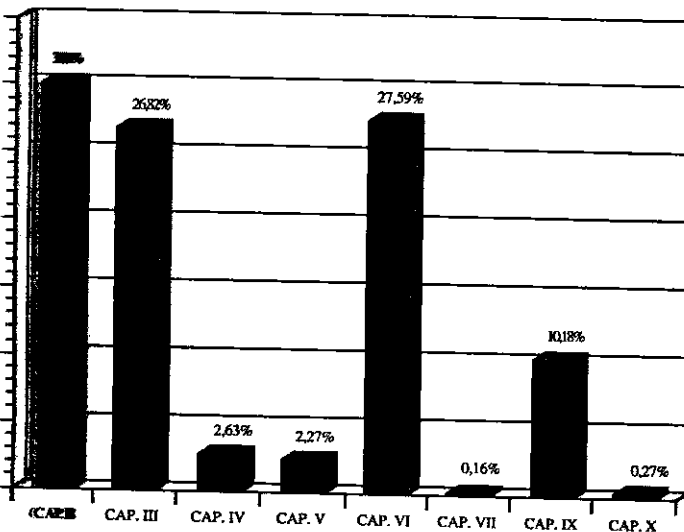
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO
PREVISTO POR CAPITULOS



CURSOS PREVISTOS POR CAPITULOS



PORCENTAJE DE ALUMNOS PREVISTOS POR CAPITULOS



CONVENIOS SUSCRITOS CON COMPROMISO DE INSERCIÓN (*)

TIPO DE COLECTIVO	ALUMNOS	INSERCIÓN PREVISTA
Desempleados mayores de 25 años	526	217 (41%)
Desempleados menores de 25 años	3.126	1.251 (40%)
Desempleados may. y menores 25 años	1.900	1.152 (61%)
Mujeres mayores de 25 años	45	-
Mujeres mayores y menores de 25 años	50	24 (48%)
Minusválidos mayores de 25 años	50	22 (44%)
Minusválidos mayores y menores de 25 años	34	25 (74%)
Otros colectivos menores de 25 años	30	11 (37%)
Recualificación trabajadores PYMES	2.541	-
Recualificación otros trabajadores	893	-
Subtotal desempleados	5.761	2.702 (47%)
Subtotal ocupados	3.434	-
Total alumnos	9.195	2.702 (29,39%)

(*) Programas llevados a cabo a través de convenios de colaboración con empresas o asociaciones empresariales, con el fin de formar a desempleados para su posterior inserción laboral.

2.2. El traspaso de competencias en materia de formación en Andalucía

Si bien la normativa examinada se refiere al Decreto 2/1992, de 14 de enero, por el que se establecen los programas de Formación Ocupacional a desarrollar por la Junta de Andalucía, debemos referirnos al traspaso de funciones que se ordenan en el Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo (22), con el cual se inicia este apartado.

(22) Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, de traspaso de funciones y servicios de la gestión de la formación profesional ocupacional a la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE de 16 de abril) (BOJA de 24 de abril); Decreto 51/1993 de 20 de abril, por el que se asignan a la Consejería de Trabajo las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional (BOJA de 24 de abril).

En consecuencia con lo expuesto, y en función de las ideas básicas del **epo** de formación, deviene preciso concluir concretando en el plano de lo **ico** los futuros comportamientos de la Comunidad Andaluza.

Para ello, y partiendo del referido Real Decreto, podríamos comenzar **ando** que el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en sus artículos **y 17.2** que corresponde a la Junta de Andalucía, en los términos de lo **esto** en los artículos 38, 131 y 149.1, apartados 11 y 13 de la Constitución **ola** la planificación de la actividad económica de nuestra tierra y la **ción** de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades **competencias** y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta **mente** el Estado. Por otra parte, el artículo 19 del Estatuto establece que es **etencia** plena de la Junta de Andalucía la regulación y administración de la **anza** en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, **ámbito** de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 **norma** fundamental y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado primero **ículo** 81 de la misma, lo desarrollan; de las facultades que atribuye al Estado **rtado** 30 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución y de la alta **ción** necesaria para su cumplimiento y garantía.

La **lectura** de estos preceptos aportan una nueva dimensión a las conclusiones **ables**cidas.

reemos que tienen una relevancia jurídica, respecto al tema que nos ocupa, **nto** que al asumir algunas de las funciones del Instituto Nacional de Empleo **rá** marcar un límite muy preciso al concepto de formación que se propugna. **ción** nos a matizar, sin embargo, que en absoluto son confundibles las **iones** del Estado con las de la Comunidad Autónoma.

si pues, cabe decir que la competencia de la Junta de Andalucía, en materia **mación** Profesional Ocupacional, es, en principio plena y, que sólo se **tra** recordada por las bases y la ordenación del Estado en dicha materia. **sistiendo** en los preceptos del Estatuto de Autonomía, se hace preciso **cer** la necesidad de una revisión en esta materia. Y parece lógico que esta **n** se efectúe en una doble dirección: de un lado, se muestra como necesaria **ción** de competencias por la Junta de Andalucía y, de otro lado, aparece **mprescindible** la incorporación de la Comunidad para facilitar la partici- **de** todos los andaluces en la vida económica y social.

reconocimiento de facultades a la Comunidad de Andalucía, supondría el **imiento** de la existencia del deber u obligación de fomentar y planificar **edio** de este instrumento- el desarrollo económico. Para ello deben **ar** las corporaciones y entidades empresariales y sindicales en la realización **certica** política de formación que atienda (y en su caso, rompa) los actuales **librios**.

incorporación de la Administración Autónoma, supondría el recono- **o** de la existencia de unos objetivos básicos para el crecimiento económico, **iendo** la formación.

contenido del Real Decreto es bien parco, como puede comprobarse, pero **lo** el alcance del mismo resulta intrascendente, porque únicamente sobre

la base de la novación que se propugna parece factible llegar a admitir la vigencia, en nuestra tierra, de una política de formación con sensibilidad andaluza.

En esta dirección se orienta el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía de 17 de mayo de 1993 que, ocupándose concretamente de contribuir al desarrollo económico y a la creación de empleo en Andalucía, refuerza la cualificación de los recursos humanos mediante la potenciación de la formación profesional andaluza.

De esta forma, se lleva a cabo una enumeración de medios que pueden impulsar el cumplimiento de este acuerdo, citando entre ellos: las actuaciones que mejoren el nivel de formación de los trabajadores (A.E.S., apartado I «Convergencia real. Inversión. Competitividad y mercado de trabajo»), las actuaciones incluidas en el programa industrial (A.E.S., apartado III.3 del «Programa industrial para Andalucía»), las medidas destinadas a potenciar la formación sobre el comercio exterior (A.E.S., apartado IV de «Promoción comercial exterior»), los subprogramas derivados del MCA 1994-1999 (A.E.S., apartado VII del «Marco comunitario de apoyo») y el Plan Andaluz de Formación Profesional que se organiza a través de dos subsistemas: la formación profesional reglada y la formación profesional ocupacional, que contempla además la creación del Consejo Andaluz de la Formación Profesional como órgano superior para la coordinación (A.E.S., apartado VIII de «Formación Profesional»).

Como estamos viendo, no hay un solo punto del Acuerdo Económico y Social de 1993 en el que la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios y las Organizaciones Sindicales no apuesten por la formación como instrumento de la política económica.

3. ANALISIS DE LA NORMATIVA DE LA CEE

En el proceso de formación de la Comunidad Económica Europea, se suscribieron, como es sabido, tres tratados sucesivos.

En primer lugar, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 18 de abril de 1951 (BOE de 1 de enero de 1986); en segundo lugar, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 25 de enero de 1957 (BOE de 1 de enero de 1986) y, finalmente, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957 (BOE de 1 de enero de 1986).

La exigencia de unidad institucional, en orden al óptimo funcionamiento de los mecanismos comunitarios, provocó la unificación de las instituciones. Los órganos ejecutivos se unificaron con el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, por el que se constituye un consejo único y una comisión única de las Comunidades Europeas. Los órganos legislativos y jurisdiccionales se unificaron con el Convenio de Roma de 25 de marzo de 1957.

En lo que ahora interesa, hay que destacar que la formación en el trabajo ha sido, y seguirá siendo, una de las materias básicas de la llamada política social. Así lo acredita el considerable número de disposiciones internacionales que se

an de ella, entre las que cabe destacar el artículo 128 del Tratado Constitutivo Comunidad Económica Europea (BOE de 1 de enero de 1986), la Carta unitaria de los Derechos fundamentales de los trabajadores en su punto 15 otada el 9 de diciembre de 1989 en el Consejo Europeo de Estrasburgo) las erosas y trascendentes decisiones (23), recomendaciones (24), orientaciones conclusiones (26) y resoluciones (27) sobre la materia, o los Convenios de ganización Internacional del Trabajo (28).

Todo este conglomerado normativo, más bien disperso, está dirigido lógicamente a la configuración de lo que podría llamarse «sistema de formación en el trabajo». Y, formando parte del mismo se encuentran, evidentemente, aquellos instrumentos articulados por el legislador para hacer posible su vigencia y efectividad. Tales instrumentos no son otros que las medidas tendentes a garantizar la ejecución de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común.

Con esos instrumentos (PETRA (29), COMETT (30), EUROTECNET (31),

Decisión del Consejo 63/226/CEE de la Comisión por la que se establecen los principios generales para una política común sobre formación profesional (D.O., 1338 de 20 de abril de 1963); Decisión 86/365/CEE del Consejo por la que se aprueba el programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMET) de 24 de julio de 1986 (D.O. L. 222 de 8 de agosto de 1986). Decisión 87/569/CEE del Consejo de 1 de diciembre de 1987 sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (D.O. L. 346 de 10 de diciembre de 1987). Recomendación de la Comisión 66/484/CEE de 18 de julio de 1966 a los Estados miembros para fomentar la orientación profesional (D.O. 2.815 de 24 de septiembre de 1966); Recomendación Núm. 150 de la O.I.T., aprobada el 4 de junio de 1975: «La orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos»; Recomendación 77/467/CEE de la Comisión de 6 de julio de 1977 a los Estados miembros, relativa a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados de perder su empleo (D.O. L. 180 de 20 de julio de 1977); Recomendación de la Comisión de 24 de noviembre de 1987 sobre la formación profesional de las mujeres (D.O. L. 342 de 4 de diciembre de 1987). Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional (D.O. C 81 de 12 de septiembre de 1971). Conclusiones del Consejo, de 22 de junio de 1984, relativas a un programa de acción social comunitaria a medio plazo -«El empleo, los aspectos sociales de las nuevas tecnologías y la formación - (D.O. C 175 de 4 de julio de 1984); Conclusiones del Consejo de 9 de marzo de 1987 relativas a la formación profesional de los jóvenes en la Comunidad Europea (D.O. C 73 de 20 de marzo de 1987); Conclusiones del Consejo de 26 de mayo de 1987 relativas a la formación profesional de las mujeres (D.O. C 178 de 7 de julio de 1987); Conclusiones del Consejo de 15 de junio de 1987 relativas al desarrollo de la Formación profesional permanente en la empresa de los trabajadores adultos por cuenta ajena (D.O. C 178 de 7 de julio de 1987). Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo de 13 de diciembre de 1976, relativa a las medidas que hay que tomar para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa (D.O. C 308 de 30 de diciembre de 1976); Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1979 sobre la formación en alternancia de los jóvenes (D.O. C 1 de 3 de enero de 1980); Resolución del Consejo y de los ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo de 15 de enero de 1980 sobre las medidas que hay que tomar con el fin de mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitar su paso de la educación a la vida activa (D.O. C

- 23 de 30 de enero de 1980); Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo de 12 de julio de 1982 sobre las medidas que hay que tomar con el fin de mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitar su paso de la educación a la vida activa (D.O. C 23 de 30 de enero de 1980); Resolución del Consejo de 2 de junio de 1983 sobre las medidas relativas a la formación profesional para las nuevas tecnologías de la información (D.O. C 166 de 25 de junio de 1983); Resolución del Consejo de 11 de julio de 1983 sobre políticas de formación profesional en la Comunidad Europea para la década de los años 80 (D.O. C 193 de 20 julio de 1983); Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo de 19 de septiembre de 1983 sobre las medidas relativas a la introducción de nuevas tecnologías de la información (D.O. C 256 de 24 de septiembre de 1983); Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo de 5 de diciembre de 1985 por la que se prorrogan un año ciertas medidas tomadas para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la fase de formación a la vida activa (D.O. C 328 de 18 de diciembre de 1985).
- (28) Convenio núm. 142 de la O.I.T.: «Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos», que fue ratificado por España el 15 de marzo de 1977 (BOE de 9 de mayo de 1978); Convenio núm. 159: «Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas», que fue ratificado por España el 17 de julio de 1990 (BOE 23 de noviembre de 1990).
- (29) Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo de 13 de diciembre de 1976, relativa a las medidas que hay que tomar para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la adecuación a la vida activa (D.O. C., 308 de 30 de diciembre de 1976); Decisión del Consejo de 22 de julio de 1991, por la que se modifica la Decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (D.O.C. 2-8-91).
- (30) Decisión 86/365/CEE del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se aprueba el programa de cooperación entre la Universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT) (D.O.C. 222 de 8-8-86); Decisión 89/27/CEE, del Consejo de 16 de diciembre de 1988 por el que se aprueba la segunda fase del programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT II) (D.O.L. 13/89).
- (31) Decisión 89/657/CEE del Consejo de 18 de diciembre de 1989, por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (EUROTECNET D.O.C. 30.12.89).

CE (32)) parece clara la necesidad de reforzar la política de formación profesional para garantizar que cada trabajador de la Comunidad tenga acceso a la formación profesional continua y se beneficie de la misma durante toda su vida activa. Para conseguir este objetivo, se ha tenido en cuenta las normas ya expuestas. En atención a lo ya dicho, se debe mencionar la última propuesta del Consejo adoptada por la Comisión el 24 de diciembre de 1992 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 27/1/93-), que formula un conjunto de recomendaciones a los estados miembros de la Comunidad para conseguir que el acceso a la formación sea efectivo y lo más amplio posible.

REGIMEN ECONOMICO-EMPRESARIAL RESPECTO A LOS PLANES DE FORMACION

Particular interés posee el dato de la incentivación económica en materia de formación (y fomento del empleo).

En relación a la asignación de recursos, quizás sea preciso diversificar, dentro del concepto «formación», dos tipos o clases: la formación en sentido lato o amplio, que implicaría una mejora en los conocimientos con la finalidad de impulsar el desarrollo social y económico; y la formación en sentido estricto o restringido, que implicaría una intervención parcial sobre determinados sectores, con la finalidad de crear (o devolver) una cualificación profesional.

En cualquier caso, y aún cuando el grado de intervención sea distinto, y el fin sea diferente el fin a conseguir, parece claro que es necesario un

Decisión 90/267/CEE del Consejo de 29 de mayo de 1990, por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continuada en la Comunidad Europea (FORCE) (D.O. C. 21-6-90); Decisión 92/170/CEE del Consejo de 16 de marzo de 1992, por la que se crea un comité consultivo único EUROTECNET y FORCE y se modifican las decisiones 89/657/CEE y 90/267/CEE (D.O.L. 75/51; D.O.C. 21-3-92).

Vid. la Disposición adicional tercera de la Ley 22/1992, de 30 de julio, que suprime las becas y ayudas establecidas en el número 1 del artículo 24 y la ayuda mensual equivalente al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional previsto en el número 2 del artículo 25 del R.D. 1.618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, para todos los alumnos que participen en los cursos de formación profesional que se inicien a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, *excepto* para los minusválidos y los parados a que se refiere la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1988, por la que se regulan los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, y para aquéllos que participen en los cursos de formación establecidos en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre.

No obstante, dice el legislador, en el último párrafo del preámbulo de la mencionada Ley, que se reasignará el gasto que por tal concepto se realizaba hacia una oferta formativa de mayor calidad.

incremento (y no una reducción -como se hace en la Ley 22/1992, de 30 de julio, a la que curiosamente, se la denomina de fomento del empleo) (33), de las ayudas estatales (34), comunitarias (35) y europeas.

Concepto próximo al de formación es el de «fomento del empleo», respecto al cual se asigna el gasto público de forma diferente.

A semejante condición se refiere, la Ley 22/1992, de 30 de julio, cuyos artículos 1.2 y 2.2, fijan diversas subvenciones (36), las cuales oscilan entre:

- 400.000 pesetas para la contratación indefinida de jóvenes menores de veinticinco años que lleven inscritos como desempleados al menos un año o jóvenes desempleados con edad comprendida entre veinticinco y veintinueve años siempre que, en este último caso, no hubiesen trabajado con anterioridad por tiempo superior a tres meses.

- 500.000 pesetas y una bonificación del 50 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la vigencia de los contratos de los mayores de cuarenta y cinco años que lleven inscritos como desempleados al menos un año.

- 500.000 pesetas para la contratación de las mujeres que lleven inscritas como desempleadas al menos un año, que sean contratadas en aquellas profesiones u oficios, que se determinen por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- 550.000 pesetas por la transformación del contrato en prácticas o para la formación en contrato indefinido por la incorporación definitiva del trabajador - en formación o en práctica- a la empresa, siempre que el contrato por tiempo indefinido objeto de la subvención lo sea a jornada completa, para trabajos que exijan la prestación de servicios durante todos los días laborales del año y suponga un incremento respecto a la plantilla fija del año natural anterior.

Esta última norma establece que las ayudas económicas tendrán como objetivo el fomento de la contratación indefinida en favor de determinados colectivos.

Para terminar, incluimos a continuación una serie de datos referentes a la distribución de los recursos asignados y disponibles para la gestión de los Programas de Formación Profesional Ocupacional previstos en el Decreto 2/1992.

RECURSOS ASIGNADOS	2.590.429.678
EJECUTADO	2.585.470.772
APORTACION DEL FONDO SOCIAL EUROPEO	1.586.273.502 (61% DEL EJECUTADO)

(34) En relación al plan nacional de formación e inserción profesional de 14 de diciembre de 1990, vid. Resolución de 26 de febrero de 1991, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, que fija el importe de las subvenciones de los cursos de Centros Colaboradores (BOE de 5 de marzo).

(35) En la Comunidad Autónoma Andaluza, vid. art. 45 del Decreto 2/1992, de 14 de enero y arts. 21 a 25 de la Orden de 20 de febrero.

(36) Téngase también en cuenta, la disposición transitoria cuarta de la citada norma.

PRESUPUESTO SEGÚN TIPO DE ENTIDAD

Entes públicos	595.310.816 (23,12%)
Corporaciones locales	266.735.028 (10,3%)
Empresas privadas	687.068.620 (26,5%)
Familias e instituciones sin ánimo de lucro	1.036.356.308 (40,08%)
TOTAL	2.585.470.772

RESUMEN

Partiendo de lo anterior, hay que preguntarse, ahora, quiénes son los sujetos competentes para llevar a efecto una adecuada política de formación y cualificación profesional.

En nuestro juicio, y ateniéndonos a la legislación vigente, la cuestión es clara y no requiere un debate simple de resolver. Pero, como sucede frecuentemente, las interpretaciones de la voluntad legislativa llegan a suplantar a esa propia voluntad, produciéndonos a resultados totalmente opuestos a los previstos. La contestación a la interrogante, que nos hemos formulado, nos conduce, a través de los representantes, a los sindicatos y al gobierno.

Al entrar, ahora, en la problemática inherente a la formación, y, con ello, en la dinámica entablada en los mecanismos de formación, parece claro, que todos deberíamos en destacar su importancia, existiendo un apoyo expreso en los textos que derivan del legislador europeo, deseando contribuir con esto último al proceso de reconfiguración del panorama y de la mentalidad política de la vieja Europa, empeñada loablemente en volver a ser, en el ya cercano tercer milenio, fuente del pensamiento humano.

La expansión de esos comportamientos por la vía de la información, se han hecho estas reflexiones, escritas en un departamento universitario que debe contribuir al desarrollo de la formación en el ámbito de las relaciones laborales, corresponde a un Estado Europeo respetuoso con los principios de una política común sobre formación.