

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ANDALUCÍA ANTE LOS NUEVOS CAMBIOS

MARÍA DOLORES GARCÍA VALVERDE

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

CAROLINA SERRANO FALCÓN

*Profesora Colaboradora de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social*

Universidad de Granada

## EXTRACTO

## Palabras Clave: Formación Profesional

Los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo durante los últimos 20 años afectan a uno de los instrumentos esenciales de la política de empleo: la formación profesional. En un proceso ya culminado de descentralización territorial en esta materia, es necesario conocer cuáles son las políticas públicas de formación profesional en Andalucía, analizando los subsistemas de formación profesional: formación profesional reglada y formación profesional para el empleo (antigua formación profesional ocupacional y continua). Después de un estudio separado de cada uno de los subsistemas se ha podido llegar a varias conclusiones y a realizar una valoración crítica sobre el estado de la cuestión.

Se pretende a través de este trabajo dejar constancia de la actuación de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de formación profesional y, asimismo, poner de manifiesto la situación actual en Andalucía y su adaptación a los nuevos cambios operados a nivel estatal.

## ABSTRACT

## Key words: Professional Training

The changes that have taken place in the world of labour in the last 20 years affect one of the essential instruments of the employment policy: professional training. With a decentralisation process completed on this issue, it is necessary to know what professional training public policies exist in Andalusia, analysing professional training subsystems: regulated vocational training and professional training for employment (formerly, occupational and continuous professional training). After the separate study of each subsystem, various conclusions may be reached, carrying out a critical assessment of the state of the matter.

This work intends to record the activity of the Andalusian Autonomous Community on professional training issues and, similarly, to record the current situation in Andalusia and its adaptation to the changes undergone at state level.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA
  - 2.1. Delimitación y reparto competencial
  - 2.2. La formación profesional reglada y el mercado laboral
    - 2.2.1. Formación profesional de base: Programas de cualificación profesional inicial
    - 2.2.2. Formación profesional específica: módulos educativos relacionados directamente con el ámbito laboral
    - 2.2.3. Formación reglada universitaria: especial referencia a las prácticas de empresa
3. FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO
  - 3.1. Contenido, objetivos y criterios de organización y gestión
  - 3.2. Formación de demanda
  - 3.3. Formación de oferta
  - 3.4. Formación en alternancia. Programas de empleo-formación
    - 3.4.1. Escuelas Taller y Casas de Oficio
    - 3.4.2. Talleres de Empleo
    - 3.4.3. Programas de empleo-formación en Andalucía
4. INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ANDALUCÍA
  - 4.1. Consejo Andaluz de Formación Profesional
  - 4.2. Plan Andaluz de Formación Profesional
  - 4.3. Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales
5. FORMACIÓN PROFESIONAL DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO
6. VALORACIÓN CRÍTICA Y CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

Los cambios que se han producido en el mundo del trabajo durante los últimos 20 años han sido muchos y cada vez más rápidos y acelerados. Sin ánimo de ser exhaustivo, apuntamos algunos de los elementos que han impactado en el mundo laboral y que han tenido una trascendencia relevante tanto sobre la actuación de los poderes públicos como sobre la evolución de la población activa, ocupada y desempleada. Así, destacamos, en primer lugar, el proceso de globalización o mundialización ha tenido lugar de forma cada vez más rápida desde la década de los noventa del ya finalizado siglo XX. En segundo lugar, la incorporación de España a la Comunidad Europea (ahora ya Unión Europea) se produjo el 1 de enero de 1986, y de ahí que podamos afirmar que los marcos jurídicos comunitarios han condicionado mucho, en los últimos años, las estrategias nacionales por la obligación de adaptación de éstas a la Estrategia Europea para el Empleo y a las Directrices sobre el empleo. En tercer lugar, la cada vez más creciente participación de la mujer en el mercado laboral, Y por último, la nueva realidad de la inmigración, de especial importancia en el mercado de trabajo español. Hay que debatir sobre cómo adaptar las políticas

a los cambios en los conceptos de trabajo, empleo, actividad, formación o desempleo.

La mundialización de la economía y los cambios tecnológicos están provocando una creciente demanda de mano de obra cualificada en todos los sectores, al tiempo que el número de puestos de trabajo no cualificados está experimentando una rápida disminución a medida que la tecnología transforma el tipo de trabajo a desempeñar. En este sentido, la Unión Europea tiene entre sus principales retos, en los inicios del tercer milenio, la preparación de las personas para la vida activa, a través de la mejora de su cualificación profesional para responder a los nuevos requerimientos del mundo del trabajo en una economía globalizada a nivel mundial y muy competitiva.

La Formación Profesional tiene en la actualidad un componente estratégico para el desarrollo económico y de las condiciones sociales que es ya indiscutible. Es el instrumento necesario para el aumento de la competitividad de las empresas y el instrumento decisivo de inserción y progreso profesional.

Debemos unir el mundo productivo y el educativo, para que desde la formación seamos capaces de captar las necesidades que tienen las empresas en sus puestos de trabajo, sabiendo que a los profesionales no sólo les vamos a formar para un puesto de trabajo, sino para que tengan una funcionalidad dentro de su propio trabajo.

Todos estos cambios se han juridificado a partir de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y Formación Profesional, poniendo las bases para la integración de la Formación Profesional, aunque todo el desarrollo normativo está siendo bastante lento. Y a partir de este momento se han creado subsistemas diferenciados -aunque coordinados- de Formación Profesional: el Subsistema de Formación Profesional Reglada y el Subsistema de Formación para el Empleo que integra las antes denominadas Formación Profesional Ocupacional y Continua. Y, como es ya conocido, actualmente se está intensificando el proceso de descentralización territorial del poder<sup>1</sup>, afectando a toda la política de empleo en general<sup>2</sup>, y, concretamente a uno de los componentes esenciales de ésta<sup>3</sup>, es decir, la Formación Profesional.

En este contexto se desarrolla el estudio que se va a realizar, que tiene por fin determinar cuáles son las competencias que tiene Andalucía en materia de

<sup>1</sup> Monereo Pérez, J. L.; Díaz Aznarte, M<sup>a</sup>. T.: *El Estado Social Autonomico*, Bomarzo, Albacete, 2008, pág. 20.

<sup>2</sup> Para un reciente estudio de las Políticas de Empleo en Andalucía, véase VV. AA (Monereo Pérez, J. Director, Serrano Falcón, C. Coord.): *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Comares, Granada, 2009.

<sup>3</sup> Molina Hermosilla, O.: *La dimensión jurídica de la política de empleo*, CARL, Sevilla, 2005, pág. 336.

Formación Profesional, cuáles son las políticas públicas que está llevando a cabo, y saber además si se está ajustando a los nuevos cambios en la materia. Para ello se analizará cada uno de los Subsistemas de la Formación Profesional, teniendo en cuenta en cada uno de ellos el reparto competencial entre el Estado y las Comunidad Autónoma de Andalucía, para después extraer conclusiones generales que enmarquen los cambios y posibles reformas necesarias de la Formación Profesional en Andalucía.

## **2. FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA**

### **2.1. Delimitación y reparto competencial**

La Formación Profesional Reglada (FPR) se imparte dentro del sistema educativo y tiene como finalidad la preparación de los alumnos para la actividad en un campo profesional. Ésta comprende la formación profesional de base, dirigida a los alumnos de ESO y Bachillerato, y la Formación Profesional Específica (FPE) que se organiza en ciclos formativos de grado medio –se necesita el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria- y superior –se necesita el título de Bachillerato– para obtener el título de Técnico y Técnico Superior, respectivamente. La FPE tiene una estructura modular, es decir, para superar un ciclo formativo hay que cursar una serie de módulos de distinta naturaleza, entre los que destacan los módulos relacionados con la actividad laboral.

El estudio de la Formación Profesional Reglada en un análisis como el que estamos realizando relacionado con el mercado de trabajo se justifica por varios motivos: en primer lugar, la coordinación e interconexión que el nuevo marco de formación profesional pretende dar a todos los subsistemas que lo integran; y, en segundo lugar, que la Formación Profesional, sin perjuicio de sus objetivos educativos, que son los primordiales, tiene la finalidad también de preparar a los alumnos para la actividad en un campo profesional proporcionándoles una formación polivalente que les permita adaptarse a las modificaciones laborales que puedan producirse a lo largo de toda la vida.

Aunque el análisis de la FPR es muy amplio, aquí se van a tratar los aspectos de ésta relacionados directamente con el mercado laboral; pero para ello, antes que nada, es necesario hacer referencia a qué competencias tiene Andalucía en este subsistema, para poder además diferenciarlo además del reparto competencial entre Estado y la CA de Andalucía en materia de formación profesional para el empleo.

Así, el artículo 149.1.30 de la Constitución España, determina que corresponde al Estado dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 del texto constitucional, a efecto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de

los poderes públicos en esta materia. En el marco de este contexto constitucional, se produjo el traspaso de competencias en materia de enseñanza no universitaria, concretamente por el Real Decreto 3963/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Educación. Se enumeran las competencias transferidas, pero también se determinan las competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado, entre las que destaca, la Ordenación general del sistema educativo, es decir, la determinación de la duración de la escolaridad obligatoria, la regulación de niveles, grados, especialidades, ciclos y modalidades de enseñanza, así como el número de cursos que en cada caso corresponda y los requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro.

Así, concretamente el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)<sup>4</sup> establece los principios generales de formación profesional del sistema educativo disponiendo en su apartado 6, que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional así como los aspectos básicos de currículo de cada una de ellas.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>5</sup>, recoge en el artículo 52 el ejercicio de las competencias que posee la Comunidad Autónoma, para la regulación y administración de la enseñanza no universitaria, y, dentro del marco de sus competencias, la Ley 17/2007 de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (LEA)<sup>6</sup> establece en el artículo 68.4 establece que la Consejería competente en materia de educación promoverá las medidas oportunas para adecuar la oferta pública de formación profesional a las necesidades del tejido productivo andaluz.

En definitiva, teniendo en cuenta que la Ordenación General del Sistema Educativo le corresponde exclusivamente al Estado, hay que determinar cómo se organiza y gestiona en la Comunidad Autónoma de Andalucía, es decir, cómo se adapta lo establecido en la normativa estatal a las necesidades del tejido productivo andaluz.

## 2.2. La Formación profesional reglada y el mercado laboral

### 2.2.1. *Formación profesional de base: Programas de cualificación profesional inicial*

Los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) se establecen como una medida que tiende a evitar el abandono escolar previo a la finaliza-

<sup>4</sup> BOE núm. 106 de 4 de mayo de 2006.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

<sup>6</sup> BOE núm. 20, de 23 de enero de 2008.

ción de la Educación Secundaria Obligatoria y abrir nuevas expectativas de formación y dar acceso a una vida laboral cualificada a aquellos jóvenes mayores de dieciséis años que se encuentran en situación de desventaja socio-laboral y educativa que no hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Se trata de acciones educativas públicas destinadas a proporcionar una formación básica y profesional a quienes no alcancen los objetivos de la educación secundaria obligatoria (sea por falta de escolarización, marginalidad, fracaso escolar, etc.) con el fin de hacer posible su incorporación a la vida activa (inserción profesional) o proseguir sus estudios en las enseñanzas que corresponda, particularmente las de formación profesional (reinserción académico-profesional).

Su finalidad primordial es la de conseguir que los alumnos «alcancen competencias profesionales propias de una cualificación de nivel uno de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como que tengan la posibilidad de una inserción sociolaboral satisfactoria y amplíen sus competencias básicas para proseguir estudios en las diferentes enseñanzas»<sup>7</sup>. Estos programas proporcionan formación para el empleo (con el fin principal de atender a jóvenes que por su deficiente formación tienen especiales dificultades de inserción laboral), pero pertenecen también a la esfera de la formación profesional reglada, en cuanto actúan como paliativo en caso de fracaso en la enseñanza secundaria obligatoria. Por ello, se regulan en las normas del sistema educativo, pero también son objeto de atención en normas sobre formación ocupacional<sup>8</sup>.

Constan de tres módulos: a) módulos específicos referidos a las unidades de competencia correspondientes de nivel uno del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales; b) módulos formativos de carácter general, que favorezcan la transición desde el sistema educativo al mundo laboral; y c) módulos de carácter voluntario para los alumnos, encauzados a obtener el título de Graduado de Educación Secundaria Obligatoria, y que se imparten simultáneamente con los anteriores. Como destinatarios de tales acciones aparecen jóvenes escolarizados con fracaso escolar, jóvenes no escolarizados y en situaciones marginales, así como alumnos con necesidades educativas especiales, siempre que sean mayores de 16 años, con alguna excepción<sup>9</sup>.

La organización y regulación de estos programas corresponde a las Administraciones educativas y en centros educativos públicos o privados concer-

<sup>7</sup> Consúltese el artículo 30 LOE.

<sup>8</sup> En este sentido, el artículo 5.1 RD 282/1999, de 22 de febrero, que establece el Programa de Talleres de Empleo.

<sup>9</sup> Véase el artículo 27.2 LOE.

tados, mediante un conjunto de acciones formativas teórico-prácticas, consistentes en formación básica y general (conocimientos y capacidades generales básicos), formación profesional específica (oficio o profesión) -esta es la dimensión formativa que tiene más peso, consumiendo el 50 por 100 del total del tiempo formativo-, orientación laboral (marco legal, mecanismos de empleo, etc.) y actividades complementarias y tutoriales (fomento de actividades deportivas y culturales y hábitos personales positivos). En tales acciones formativas tiene mucha importancia la parte práctica, que puede llevarse a cabo mediante estancias o prácticas en empresas (con o sin compensación económica), pero también mediante la prestación de servicios productivos en las mismas a través de contratos de trabajo para la formación, en cuyo caso se cobra obviamente salario. Por supuesto, a la finalización del curso se expedirá a los alumnos la certificación profesional que corresponda en función de los aprendizajes que se hayan producido.

A nivel estatal se han previsto en la LOE (30.2), y vienen a sustituir a los Programas de Garantía Social (PGS) que regulaba la LOGSE<sup>10</sup> los que sustituyen desde el Curso Académico 2008/2009. Y la regulación de los citados programas ha tenido lugar a través del artículo 14 RD 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria<sup>11</sup> y han sido implantado en el ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia por la O ECI/2755/2007, de 31 de julio, desarrollada por la Resolución de 5 de octubre de 2007 y la Resolución de 29 de diciembre de 2008.

En Andalucía quedan regulados por el Decreto 231/2007, de 31 de julio, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la educación secundaria obligatoria en Andalucía (Art. 22)<sup>12</sup>, y desarrollados en la Orden de 24 de junio de 2008<sup>13</sup>.

En definitiva, la relación con el ámbito laboral es muy estrecha, y se puede comprobar en los siguientes aspectos: En primer lugar, por la inclusión en estos Programas del Módulo de Formación en Centros de Trabajo<sup>14</sup>; en segundo lugar, en la posibilidad de solicitar la expedición del certificado de profesionalidad correspondiente por parte de la Administración Laboral una vez que se expida por la Administración Educativa la certificación académica de haber

<sup>10</sup> Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo en España, BOE, núm. 238, de 4 de octubre de 1990).

<sup>11</sup> BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 2006.

<sup>12</sup> BOJA núm. 156, de 8 de agosto de 2007.

<sup>13</sup> BOJA núm. 157, de 7 de agosto de 2008.

<sup>14</sup> Éstos se van a desarrollar en el siguiente epígrafe, denominado los Módulos Educativos en la Formación Profesional Específica relacionados con el ámbito laboral.

superado los módulos obligatorios de un PCPI; y, en tercer lugar, en los fines de dichos programas, que además de tener objetivos formativos, se pretende además contribuir a la adquisición de competencias necesarias para permitir la inserción social y profesional cualificada del alumnado, así como promover y facilitar el conocimiento del mercado laboral y la búsqueda activa de empleo a través de la tutoría y orientación sociolaboral personalizados del alumnado.

### ***2.2.2. Formación profesional específica: módulos educativos relacionados directamente con el ámbito laboral***

Muy relacionado con el ámbito laboral, están los Módulos de Formación en Centros de Trabajo.<sup>15</sup> Estos se llevan a cabo de forma obligatoria en la formación profesional específica, es decir, en los ciclos formativos de grado medio y grado superior, aunque también se han previsto para los programas de cualificación profesional inicial<sup>16</sup>, y están constituidos por áreas de conocimiento teórico-prácticas, en función de las competencias profesionales; vienen a ser prácticas obligatorias a realizar en empresas para complementar las enseñanzas prácticas que se imparten en los centros, y que ya quedaban reguladas en la LOGSE (Art. 34.2), así como en la LOE. En Andalucía, y de forma genérica, al igual que lo hacen las leyes estatales mencionadas, la LEA (Art. 69.2) hace referencia a estos programas, con la “finalidad de completar las competencias profesionales en situaciones laborales reales”. Antes de esta norma andaluza ya se había desarrollado tal módulo por la Orden de 1 de septiembre de 1993, por la que se regula el programa de formación en centros de trabajo para alumnos de Formación Profesional y Enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño, derogada por la Orden de de 31 de julio de 2001<sup>17</sup> –que está actualmente en vigor- y que viene a regular este Módulo formativo. A esta norma vigente, hay que añadir además el Decreto 436/2008, de 2 de septiembre, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas de la formación profesional inicial que forma parte del sistema educativo,<sup>18</sup> así como las Instrucciones de la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente para el desarrollo del módulo de formación en centros de trabajo durante el curso 2008-2009.

<sup>15</sup> Para un estudio completo de estos módulos, véase Pasman, C.: “Formación en Centros de Trabajo. El modelo español de vinculación entre Empresas y escuelas”, [www.empresaesuela.org](http://www.empresaesuela.org)

<sup>16</sup> Véase la Orden de la Consejería de Educación de 24 de junio de 2008, por la que se regulan los programas de cualificación profesional inicial y establece para los alumnos de estos programas la realización del módulo de FCT.

<sup>17</sup> BOJA núm. 92, de 11 de agosto de 2001.

<sup>18</sup> BOJA núm. 182, de 12 de septiembre de 2008.

De todas estas disposiciones normativas vigentes, se van a enumerar las características de los actuales módulos de FCT:

– La característica más relevante del módulo de FCT es que se desarrolla en un ámbito productivo real, donde el alumnado observa y desempeña funciones propias de las distintas ocupaciones relativas a una profesión, conoce la organización de los procesos productivos o de servicios así como las relaciones sociolaborales en la empresa o centro de trabajo.

– Al ser un módulo práctico, se necesita implicación tanto empresarial como del sector público en estos programas de formación en centros de trabajo. A este tipo de entidades se le denominan Entidades Colaboradoras, en el que la Orden de 31 de julio de 2001 señala expresamente que pueden ser las Empresas, Agrupaciones o Asociaciones de Empresas, instituciones u organismos públicos o privados, por lo que el margen de Entidades es muy amplio. Incluso se está potenciando la realización de prácticas en empresas de la Unión Europea, por lo que las empresas situadas en la Unión Europea pueden ser también Entidades Colaboradoras, según lo previsto en el artículo 74 de la LEA y se completa además la Orden de 7 de abril de 2008 por la que se convocan estancias en otros países de la Unión Europea para el alumnado que cursa enseñanzas de formación profesional sostenidas con fondos públicos en Centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía,<sup>19</sup> y con las Instrucciones de la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente para el desarrollo y aplicación de la Orden de 7 de abril de 2008, para la realización del módulo de FCT en la Unión Europea y que regula los ciclos formativos de prácticas durante el curso 2008/2009.

– También se indica que las Entidades Colaboradoras firmarán un Convenio de Colaboración –se refiere la Orden de 31 de julio de 2001 a “Acuerdo de Colaboración Formativa”, Acuerdo que se realiza según un modelo previamente establecido, por lo que su contenido ya viene predeterminado, y que coinciden con el texto de la normativa sobre Módulos de FCT.

– La relación entre las Entidades Colaboradoras, es decir, las entidades en donde se desarrolla el módulo en FCT, y el alumno, no constituye una relación jurídico-laboral, por lo que el alumno no podrá percibir retribución en concepto de salario por la realización de dicho módulo, ni por parte de la administración educativa, ni por parte de la empresa o entidad colaboradora, y, además ésta no podrá cubrir ningún puesto de trabajo en plantilla con alumnado del programa de formación en centros de trabajo.

La única cantidad económica que pueden percibir los alumnos se refiere a ayudas en concepto de gastos de desplazamiento, siempre en función de las disponibilidades presupuestarias.

<sup>19</sup> BOJA núm. 5 de 8 de enero de 2008.

- No quedan previstos en la normativa que regula estos módulos la obligatoriedad de generar compromisos de contratación, sólo se indica que se podrá establecer una vez terminado el módulo una relación laboral de contraprestación económica por servicios contratados.

También hay que señalar que, además de la Formación en Centros de Trabajo, tanto en la FPE de Grado Medio como la de Grado Superior, incluyen otros módulos relacionados con el ámbito laboral, y concretamente con la Orientación Profesional: es el Módulo de Formación y Orientación Laboral (FOL), que tiene como finalidad adoptar medidas para la mejora de la calidad de las enseñanzas en formación Profesional.

### **2.2.3. Formación reglada universitaria: especial referencia a las prácticas de empresa**

También forma parte de la Formación Reglada la Formación Universitaria<sup>20</sup>, en la que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades<sup>21</sup>, al igual que la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades<sup>22</sup>, señalan como función de la Universidad “la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos”. Para favorecer el cumplimiento de esta función, las Universidades Andaluzas promueven la participación de sus estudiantes en actividades de cooperación educativa, es decir en la realización de prácticas en empresas para complementar la formación recibida por el estudiante en la Universidad además de fortalecer los lazos entre el estudiante y las empresas. Es a nivel estatal donde se regulan estas prácticas, concretamente en el Real Decreto 1497/1981, de 19 de junio<sup>23</sup>, y el Real Decreto 1845/1994, de 9 de septiembre, sobre programas de cooperación educativa<sup>24</sup>, así como el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre modificado por el RD 1267/1994, de 10 de junio, sobre directrices generales comunes a los planes de estudios de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, completándose esta normativa –en virtud de la autonomía universitaria establecida en el artículo 27.10 CE– por Acuerdos internos de las respectivas Universidades para establecer las bases a partir de las cuales se desarrollan este tipo de prácticas. Un

<sup>20</sup> Para un estudio general de la Formación Profesional Reglada como instrumento de la política de empleo, véase Molina Hermosilla, O.: La dimensión jurídica de la política de empleo, CARL, Sevilla, 2005, págs. 344 y ss.

<sup>21</sup> BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2001.

<sup>22</sup> BOE núm. 14, de 16 de enero de 2004.

<sup>23</sup> BOE núm. 175, de 23 de julio de 1981.

<sup>24</sup> BOE núm. 249, de 18 de octubre de 1994.

dato importante a tener en cuenta es que la Comunidad Autónoma de Andalucía participa actualmente otorgando subvenciones, concretamente mediante la Orden de 23 de agosto de 2001<sup>25</sup>, reguladora de subvenciones a las Universidades de Andalucía, para la ejecución de programas de Prácticas de Inserción Laboral de Alumnos Universitarios en Empresas e Instituciones de Andalucía.

Además de las prácticas en empresa, las Universidades realizan también otras actividades relacionadas con el mercado laboral, y concretamente llevan a cabo la función de intermediación en el mercado de trabajo actuando sobre colectivos universitarios en busca de primer empleo. Se crearon en un primer momento los Centros de Orientación e Información de Empleo (COIE), definidos como un centro asesor y gestor para la inserción laboral de universitarios en busca de primer empleo, es decir, centros de información a los que el empresario acudía para orientarse de acuerdo con los puestos de trabajo de los que el centro tuviera conocimiento así como para informarse de los requisitos y métodos que se debían seguir, necesarios para poder optar a cualquiera de ellos. Posteriormente se crearon en algunas Universidades andaluzas Agencias de Colocación sin fines lucrativos al amparo del Real Decreto (Estatal) 735/1995<sup>26</sup> aunque cuentan con muchos problemas en su funcionamiento, entre los que destaca la falta de financiación por parte del Sistema Nacional de Empleo, por lo que la Universidad tiene que hacer una fuerte inversión económica que en ocasiones escasea. Se suelen utilizar además, las Bolsas de trabajo informatizadas, en el que el alumno introduce sus datos y al instante sabe la dirección de las compañías que buscan el perfil como el suyo, o las llamadas “bolsas de prácticas” a través de los programas de cooperación educativa, dirigidos a alumnos que aún no han obtenido la titulación universitaria, y que quieren realizar prácticas en empresas.

### 3. FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

#### 3.1. Contenido, objetivos y criterios de organización y gestión

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo<sup>27</sup>, regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en el que se comprenden los distintos

<sup>25</sup> Esta norma deroga la Orden de 17 de julio de 1997, por la que se establecen las bases para la participación de empresas y estudiantes universitarios en los Programas de Prácticas en Empresas de Andalucía.

<sup>26</sup> Las Universidades de Granada, Málaga, Almería, Córdoba y Sevilla, han creado Agencias de Colocación. Para un estudio de las Agencias de Colocación creadas en centros docentes, véase Serrano Falcón, C.: Servicios Públicos de Empleo y Agencias de Empleo Privadas. Público y privado en la Actividad de Colocación, Comares, Granada, 2009, págs. 172 y ss.

<sup>27</sup> BOE 11 de abril de 2007.

instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento. Ya se suprime la tradicional distinción entre la Formación Profesional Ocupacional y la Formación Profesional Continua<sup>28</sup>. Además se pone en marcha un sistema aplicable tanto a los desempleados como a los trabajadores en activo y que persigue un conjunto de objetivos<sup>29</sup>.

Tras el RD 395/2007 se habla de tres modalidades de formación profesional. Primera: la formación de demanda, comprende las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación. Segunda: la formación de oferta, se dirige tanto a ocupados como a desempleados y persigue la obtención de mejor cualificación y, en su caso, de certificados de profesionalidad. Y tercera: la formación en alternancia, se lleva a cabo mediante un proceso mixto de formación y empleo.

Las funciones de programación, gestión y control del subsistema de formación profesional para el empleo están encomendadas al Servicio Público de Empleo Estatal (con la colaboración y el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo<sup>30</sup>) y, en el ámbito autonómico, a los órganos designados por las CC AA. Todos los órganos con responsabilidades en este campo deben actuar con la debida coordinación y cooperación a través, por un lado, de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y, por otro, de las Comisiones de Coordinación y Seguimiento previstas en las normas de traspaso de funciones en materia de gestión de la formación<sup>31</sup>. Esos órganos de gestión y vigilancia deberán presentar una composición tripartita y paritaria que permita participar a los agentes sociales. En particular, el principal órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo es el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Debemos tener presente que ello da lugar a la derogación de las correspondientes normas reglamentarias. Así, el RD 631/1993, de 3 de mayo y el RD 1046/2003, de 1 de agosto.

<sup>29</sup> Dichos objetivos son: a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal. b) Proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas. c) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas. d) Mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral. e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación. Véase el artículo 3 RD 395/2007.

<sup>30</sup> El artículo 34 RD 395/2007 establece las competencias de esta Fundación, hay que destacar la colaboración y asistencia de la misma al Servicio Público de Empleo Estatal.

<sup>31</sup> Consúltese el artículo 32 RD 395/2007.

<sup>32</sup> Así se deduce del artículo 33 RD 395/2007.

Hay que advertir que la legislación que regula el Servicio Andaluz de Empleo, así como la normativa sobre traspaso de competencias en materia de políticas activas, se refiere a la Formación Profesional Ocupacional y a la Continua, al ser anterior a la entrada en vigor del Decreto 395/2007 que ya emplea una nueva terminología. Como ahora se comprobará, las competencias en esta materia están traspasadas, lo único que hay que adaptar la anterior terminología a la actual, aunque no se podrá evitar utilizar de modo coloquial las expresiones Formación Profesional Ocupacional y Continua.

### 3.2. Formación de demanda

La formación profesional de demanda comprende las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores. Las acciones formativas de las empresas deben estar relacionadas con su actividad, y pueden referirse a conocimientos no estrictamente vinculados al puesto de trabajo que desempeña el trabajador (formación general), o puede tratarse de un perfeccionamiento profesional ligado a un concreto puesto y normalmente no transferibles a otras empresas o a otros ámbitos laborales (formación específica). Por otro lado, los permisos individuales de formación, que deben solicitar los propios trabajadores, implican la autorización de la empresa para que el trabajador realice una acción formativa que esté reconocida mediante una acreditación oficial con el fin de favorecer su desarrollo profesional y personal. La eventual denegación requiere que la empresa acredite razones organizativas o de producción. Esta formación se puede “identificar” con la antes llamada Formación Continua.

Actualmente está regulada a nivel estatal por el Decreto 395/2007, y desarrollada por la Orden 2307/2007, de 27 de julio, modificada por la Orden TAS/37/2008/ de 16 de enero, que implanta un sistema telemático en el Servicio Público de Empleo Estatal para facilitar a las empresas y entidades organizadoras de las acciones formativas el acceso a la información, la aplicación de las bonificaciones y, en particular, las comunicaciones de inicio y la finalización de dichas acciones<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Hay que resaltar que esta formación a cargo de las empresas puede ser objeto de regulación en los acuerdos y convenios colectivos. En este sentido, el Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva de 2007 establece que la negociación colectiva debe fijar las iniciativas de formación en función de las necesidades del sector y de la empresa, los itinerarios formativos con su correspondiente acreditación y los colectivos prioritarios por su mayor riesgo de perder el empleo y o su menor cualificación, y debe ocuparse de la formación teórica en los contratos para

Esta modalidad de formación se dirige a asalariados que presten servicios en empresas o en entidades públicas que carezcan de acuerdo de formación específico, y concede preferencia a determinados grupos de trabajadores, según se deduce del artículo 5.3, b) RD 395/2007 y del artículo 7 OM 2307/2007<sup>34</sup>. Pueden participar en estas acciones tanto trabajadores en activo como trabajadores fijos discontinuos en los períodos de no ocupación, trabajadores que accedan a situación de desempleo cuando se encuentren en período formativo, o trabajadores acogidos a regulación de empleo durante sus períodos de suspensión de empleo por expediente autorizado<sup>35</sup>.

Dado que se trata de formación profesional dirigida a trabajadores, se impone a la empresa el deber de informar de todas las acciones formativas a los representantes legales de los trabajadores, so pena de perder el derecho a que la Administración colabore en la financiación de esas acciones. En realidad, más que un trámite de información es un verdadero proceso de participación, pues se prevé un mecanismo de resolución de discrepancias si la representación legal de los trabajadores no está conforme con el contenido de la acción propuesta por la empresa, siendo competente para su conocimiento la comisión paritaria o, en su defecto, la Administración pública competente. La formación no podría comenzar hasta concluido dicho trámite. En ausencia de representación legal, es necesaria la conformidad de los propios trabajadores<sup>36</sup>.

Estas acciones se costean a través de un sistema de co-financiación. Así, por un lado, las empresas deben aportar una determinada cantidad en función

---

la formación, de los derechos y obligaciones de los trabajadores en este terreno, de las facilidades para la aplicación de las bonificaciones de las empresas y para el disfrute de los permisos individuales de formación, de la asistencia a la formación, su aprovechamiento y el tiempo en que se realiza, de la calidad y evaluación de la formación, de la acreditación en su caso de la competencia profesional, y de la relación de la formación con la clasificación, la movilidad, la promoción y la planificación de carreras. Es relevante traer a colación el XXII Convenio colectivo de Repsol Butano (2007) que dedica un capítulo completo a la formación, considerada como «uno de los ejes estratégicos en materia de recursos humanos» (artículo 29). Se prevé una permanente actualización profesional del trabajador, que habrá de desarrollarse preferentemente dentro de la jornada y en el propio centro de trabajo, y la participación de los representantes de los trabajadores a través de un órgano paritario (artículo 30). Explícitamente se exige que en las acciones formativas se promueva el principio de igualdad de oportunidades (artículo 32).

<sup>34</sup> Repárese que estos colectivos son: – Trabajadores de pequeñas y medianas empresas. A tal fin, se prevén medidas de estímulo para que las PYMES oferten esta clase de iniciativas. – Mujeres. – Afectados y víctimas del terrorismo. – Afectados y víctimas de la violencia de género. – Mayores de 45 años. – Trabajadores con baja cualificación. – Personas con discapacidad. – Cuidadores no profesionales de personas dependientes.

<sup>35</sup> Téngase presente la Resolución de 17 de diciembre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determinan los colectivos y áreas prioritarias, así como las cuantías cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en las acciones de formación de demanda correspondientes al ejercicio 2009.

<sup>36</sup> Consúltese el artículo 15 RD 395/2007 y el artículo 16 OM 2307/2007.

de su tamaño, y, por otro, se benefician de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social mediante el que se hace efectivo un «crédito para la formación» que se obtiene aplicando a la cuantía ingresada por la empresa durante el año anterior por el concepto de cuota de formación profesional el porcentaje de bonificación establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en función del tamaño de la empresa<sup>37</sup>.

La bonificación en caso de acciones promovidas por las empresas tiene carácter anual, y puede aplicarse a partir de la comunicación de la finalización de la formación; el plazo concluye el último día hábil para poder presentar el boletín de cotización correspondiente al mes de diciembre del correspondiente ejercicio económico. Respecto de los permisos individuales de formación, las empresas podrán aplicarse las correspondientes bonificaciones a medida que abonen los salarios a los trabajadores que disfruten dichos permisos. La aplicación indebida o fraudulenta de las bonificaciones propiciará la reclamación administrativa mediante acta de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Esta vertiente de la formación para el empleo queda integrada en la materia laboral a la que se refiere el artículo 149.1.7 CE. Concretamente, en materia de formación continua se manifestó el Tribunal Constitucional (STC 95/2002, de 25 de abril, RTC 2002, 95; STC 190/1992, de 17 de octubre, RTC 2002, 190; STC 230/2003, de 18 de diciembre, RTC 2003, 230). Considera nuestro Alto Tribunal que el título competencial aplicable en este ámbito es el artículo 149.1.7 CE, por tratarse de formación ligada a la ordenación del trabajo asalariado. Esto significa que la Comunidad Autónoma de Andalucía no puede tener competencias ni normativas (ni tampoco pueden llevar a cabo reglamentos de desarrollo) pero sí puede asumir competencias de gestión. Así, el poder del gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias; procediéndose por tanto cada año a la distribución de fondos asignados a cada Comunidad Autónoma para la financiación de este tipo de formación.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional citada, se procedió por medio del Real Decreto 1562/2005, de 23 de diciembre<sup>38</sup>, a realizar una

<sup>37</sup> Así se deduce de los artículos 13 y 14 RD 395/2007 y del artículo 11 OM 2307/2007. Se debe tener presente que para el ejercicio presupuestario del 2009 el porcentaje de bonificación establecido es, según señala la Disposición Adicional 25 Ley 2/2008, de 23 diciembre, de: – el 50 %, en empresas de 250 o más trabajadores; – el 60 %, en empresas de 50 a 249 trabajadores; – el 75 %, en empresas de 10 a 49 trabajadores; – el 100% en empresas de 6 a 9 trabajadores; – en las empresas de menos de 6 trabajadores, disponen de un crédito de bonificación de 420 € por empresas con un alcance temporal distinto según el número de plantilla. Así en empresas de 3 a 5 trabajadores el citado crédito se asigna con carácter anual y para empresas de 1 a 2 trabajadores el crédito se asigna para un período de 3 y 2 años respectivamente.

<sup>38</sup> Publicada en el BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2005.

ampliación de los medios económicos adscritos a las funciones y servicios tras-pasados por el Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, para la financiación de determinadas funciones y servicios relativos a la gestión de la formación continua por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como por el momento no se ha puesto en marcha la formación de demanda en Andalucía, continúa en vigor la normativa anterior dictada al amparo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua, y que ya está derogado expresamente por el RD 395/2005. Dicha normativa es:

Primero: Orden de 27 de julio de 2007, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la formación de trabajadores. Estos programas tienen la finalidad de mejorar las competencias y cualificaciones, y la actualización y especialización profesional de los trabajadores ocupados, cualquiera que sea el sector o rama de actividad en que el trabajador presta sus servicios.

Segundo: Orden de 4 de septiembre de 2007, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación continua, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### 3.3. Formación de oferta

La formación de oferta comprende los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo<sup>39</sup>. Se trata de una fórmula destinada tanto a trabajadores ocupados como a desempleados, así como a cuidadores no profesionales de personas dependientes, que no sólo pretende mejorar las posibilidades de encontrar un empleo, sino también las perspectivas de promoción profesional. Podemos afirmar que la formación de oferta es hoy lo que en un pasado próximo era la Formación Profesional Ocupacional, pero con ciertas matizaciones.

Las acciones formativas deben dividirse en módulos, especialmente las dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad. Esta distribución modular trata de favorecer la “acreditación parcial acumulable de la formación recibida”, reducir “los riesgos de abandonos” y posibilitar “que el trabajador avance en su itinerario de formación profesional cualquiera que sea la situación laboral en que se encuentre”<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Véase el artículo 4.b) RD 395/2007.

<sup>40</sup> Consúltese el artículo 20.2 RD 395/2007.

El Ministerio de Trabajo debe efectuar una planificación plurianual de la oferta formativa, tomando en consideración las propuestas de las CC. AA. y de los agentes sociales, a través de estos últimos del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo<sup>41</sup>.

En el ámbito estatal la programación y gestión de la oferta formativa ha sido desarrollada por la OM TAS/718/2008, de 7 de marzo<sup>42</sup>, donde se contienen, además, las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a financiar esta modalidad de formación a través del Servicio Público de Empleo Estatal<sup>43</sup>.

En el ámbito autonómico la programación y gestión incluye programas muy similares, aunque, como precisa la exposición de motivos de la OM TAS/718/2008, en este ámbito continúa siendo aplicable a la formación de oferta la normativa anterior en tanto no se complete el desarrollo del RD 395/2007.

Son gastos subvencionables los que guardan una relación directa con la actividad formativa (retribuciones de los formadores; amortización de instalaciones y equipos, aulas, talleres...; materiales didácticos y bienes consumibles; alquiler y arrendamientos financieros; seguro de accidente de los participantes y publicidad) o los que están asociados a la misma (costes de personal de apoyo, gastos financieros...), que se realicen tanto en el período de impartición de la acción formativa como los comprendidos en el mes anterior y posterior a su inicio y finalización, respectivamente<sup>44</sup>.

Los planes destinados prioritariamente a trabajadores ocupados podrán ser sectoriales (para formar a trabajadores para un sector productivo concreto, o para desarrollar acciones de reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de sectores en situación de crisis) o intersectoriales (válidos para varios

<sup>41</sup> En este sentido, artículo 21 RD 395/2007.

<sup>42</sup> BOE núm.67, de 18 de marzo de 2008.

<sup>43</sup> Repárese que las modalidades de formación de oferta que se subvencionan son: a) planes de formación dirigidos a trabajadores ocupados; b) acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados; c) programas destinados a la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional; d) programas para reclusos y para militares de tropa y marinería; y e) programación de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados y a trabajadores inmigrantes en sus países de origen.

<sup>44</sup> En cambio, quedan excluidos: a) los tributos que no sean real y definitivamente soportados por el beneficiario, entendiéndose por tales aquellos que puedan repercutirse, recuperarse o compensarse por cualquier medio; b) los gastos derivados de préstamos o créditos, así como los de apertura y mantenimiento de cuentas corrientes; c) los intereses, recargos y sanciones administrativas y penales; d) los gastos de procedimientos judiciales; e) los intereses deudores de las cuentas bancarias; y f) la adquisición de mobiliario, equipos, vehículos, infraestructuras, bienes inmuebles y terrenos.

sectores o para trasladar competencias específicas de un sector al reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores<sup>45</sup>. Los planes de formación deben ejecutarse a través de convenios entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los agentes sociales con representatividad suficiente en el concreto ámbito.

En cuanto a las acciones destinadas a trabajadores desempleados, cuyo objeto es la inserción o reinserción laboral, deben orientarse a la obtención de certificados de profesionalidad, y las acciones han de incluir preferentemente la realización de prácticas en empresas de carácter formativo, y por tanto no laborales. Los participantes podrán recibir becas en concepto de compensación por gastos, o ayudas que tengan por objeto conciliar su asistencia a la formación con su vida familiar<sup>46</sup>.

En este tipo de formación la negociación colectiva tiene un papel menos relevante que en la formación de demanda, puesto que la formación de oferta no es organizada y gestionada por las propias empresas. El convenio colectivo, no obstante, debe encargarse de modular el ejercicio de los derechos a disfrutar de permisos o a adaptar la jornada para la asistencia a cursos de formación.

En lo que afecta a las CC. AA. aunque no se indique expresamente en los Decretos de traspaso de competencias en materia de políticas activas de empleo que queda transferida la formación de oferta. Es decir, se puede entender traspasada, ya que hace una referencia a la Formación Profesional Ocupacional.

En este sentido, Andalucía recibió de forma muy temprana este traspaso, mediante el 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<sup>47</sup>. Hasta la creación del Servicio Andaluz de Empleo en el año 2003, la gestión de estas competencias estaba a cargo directamente de la Consejería de Empleo<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Véase el artículo 24 RD 395/2007.

<sup>46</sup> Así lo señala el artículo 25 RD 395/2007.

<sup>47</sup> BOE n.91, de 16 de abril de 1993.

<sup>48</sup> Se ha de tener presente que las competencias de la Consejería de Empleo en esta materia eran: -La ejecución del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, (la programación, organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas de acuerdo con el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional; el establecimiento de contratos-programa cuyo ámbito de aplicación sea el territorio de la Comunidad Autónoma, informando de ello a la Administración del Estado; la homologación de centros colaboradores para desarrollar cursos cuyo ámbito de actuación sea el del territorio de Andalucía, la selección de alumnos, de acuerdo con las prioridades y preferencias establecidas con carácter general en el Plan de Formación e Inserción Profesional. -La titularidad de los centros de formación profesional ocupacional del INEM, tanto los de carácter fijo como las unidades de acción formativa y los equipos móviles, en el ámbito territorial de Andalucía. -La elaboración, aprobación y ejecución de programas e inversiones, en coordinación con la política general del Estado. -La gestión

En el momento actual, con los cambios del Sistema de Formación Profesional para el empleo, hay que interpretar dicho traspaso de competencias con la nueva normativa en vigor: así, por ejemplo, el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) ya no existe. Ahora bien, está derogado a nivel estatal, pero en Andalucía, al no haber puesto en funcionamiento el Subsistema de Formación para el Empleo, sigue aún utilizándose.

Seguidamente enumeraremos los programas actualmente vigentes en Andalucía; ello, nos llevará a comprobar, una vez más, el desajuste entre la normativa a nivel estatal y la ejecución por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como ya hemos analizado, a nivel estatal se ha procedido a la programación y gestión de la oferta formativa mediante la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Sin embargo en Andalucía aún no se ha llevado a cabo la programación y gestión de tal oferta formativa, aplicándose la siguiente normativa:

Primera: Decreto 204/97, de 3 de septiembre, por el que se establecen los programas de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía<sup>49</sup>. Según establece este Decreto, los programas que se desarrollan son los siguientes: programa de FPO con compromiso de inserción laboral; programa de formación para trabajadores ocupados en pequeñas y medianas empresas de economía social, así como para trabajadores autónomos; programa de FPO dirigido a jóvenes desempleados; programa de FPO dirigido a mujeres; programa de FPO dirigido a personas con discapacidades y otros colectivos con especial dificultad de inserción laboral; programa de FPO dirigido a desempleados con especialidades demandadas prioritariamente por el mercado de trabajo; programa de FPO en actividades relacionadas con los nuevos yacimientos de empleo y con profesiones y actividades económicas emergentes; programa de acción para la mejora de la FPO. El SAE desarrolla estos programas a través de Centros Propios, Centros Colaboradores, Consorcios-Escuelas y mediante la

---

de un registro de centros y Entidades Colaboradoras en el ámbito territorial de Andalucía, coordinado con el registro general del INEM al que se remitirán los certificados de inscripción para la confección de un censo nacional de centros y entidades colaboradoras de formación profesional ocupacional. -La organización y ejecución de proyectos experimentales e innovadores de formación profesional ocupacional. -La expedición de títulos o certificados de profesionalidad de acuerdo a la normativa general que se apruebe. -El seguimiento de la formación profesional ocupacional en Andalucía.

<sup>49</sup> BOJA núm. 103, de 7 de septiembre de 2000.

participación de numerosas entidades entre las que puede mencionarse a título de ejemplo la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE), el Instituto Andaluz de la Mujer, y el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio.

Segunda: Orden de 12 de diciembre de 2000, de convocatoria y desarrollo de los programas de formación ocupacional de la Junta de Andalucía<sup>50</sup>, modificada por la Orden de 17 de febrero de 2003<sup>51</sup>.

Tercera: Orden de 25 de julio de 2000, por el que se regula el procedimiento de autorización administrativa para la actividad como centro colaborador de la formación profesional ocupacional de la Junta de Andalucía<sup>52</sup>.

Cuarta: Orden de 4 agosto de 2008, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones públicas para la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>53</sup>. Estos planes de formación tienen una duración anual y en esta convocatoria se plantea la posibilidad de que por primera vez puedan participar trabajadores desempleados en las acciones formativas incluidas en los planes, hasta un máximo de 40% de los alumnos, que además, podrán solicitar ayudas de desplazamiento, manutención, alojamiento y de conciliación de la vida familiar y laboral, así como becas para discapacitados.

### 3.4. Formación en alternancia. Programas de empleo-formación

#### 3.4.1. *Escuelas Taller y Casas de Oficio*

Se trata de acciones formativas para contribuir a la adquisición de las competencias profesionales de la ocupación mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permite al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo. Este nuevo Subsistema de Formación Profesional para el empleo no introduce ninguna novedad en este campo, pues ya existía formación en alternancia desde que se crearon los Programas públicos de empleo-formación, concretamente los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio –creados en 1985– y Talleres de Empleo –creados en 1999–. Es decir, se da continuidad a estos programas, pues no se ha creado por el momento ningún programa de empleo-formación. Esta formación en alternancia queda incluida dentro de la antes denominada Formación Profesional Ocupacional<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> BOJA núm. 146, de 19 de diciembre de 2000.

<sup>51</sup> BOJA, núm.50, de 14 de marzo de 2003.

<sup>52</sup> BOJA núm.103, de 7 de septiembre de 2000.

<sup>53</sup> BOJA núm. 166, de 21 de agosto de 2008.

<sup>54</sup> Véase Amor Bravo, E.: “Veinte años del programa de Escuelas Taller, Casas de oficios y Taller de Empleo (Reflexiones para el futuro)”, RMTAS, núm. 71, 2008.

La formación en alternancia a través de Escuelas Taller y Casas de Oficio se regula en la OM de 14 de noviembre de 2001. Hay que resaltar que los proyectos de las Escuelas Taller y de las Casas de Oficios sólo podrán ser promovidos por órganos, organismos autónomos y entes públicos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, Entidades locales y organismos y entes dependientes de las mismas, consorcios, corporaciones, asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro<sup>55</sup>.

Esta formación se aplica a actividades muy concretas, y sus elementos básicos son, también, muy particulares. De ellos tenemos que destacar:

Primero: El grupo de población al que va dirigido, integrado exclusivamente por jóvenes desempleados que tengan como máximo 24 años de edad<sup>56</sup>. La selección de estas personas se lleva a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal, en colaboración con la entidad promotora del proyecto, y siempre precedida de la tramitación de la oferta de actividad o de empleo por la Entidad Gestora. La selección, además de tener en cuenta la condición de desempleados, la edad y la posibilidad de celebrar un contrato para la formación, se regirá por los criterios que fije periódicamente el Ministerio de Trabajo.

Segundo: El tipo de formación profesional que se imparte a través de estos programas, que es de alternancia. Es una formación que se adquiere precisamente trabajando en las actividades propias de cada proyecto, aunque existen ligeras variantes entre las de las Escuelas Taller y las de las Casas de Oficio. Así, en las Escuelas Taller, existe una primera etapa formativa de iniciación y una segunda de alternancia con el trabajo, sin que en total pueda ser la duración del proyecto formativo inferior a un año ni superior a dos, dividida en fases de seis meses. Y en las Casas de Oficios, se articula también una primera etapa formativa de seis meses y una segunda de formación en alternancia que será igualmente de seis meses, por lo que la duración de la formación no superará el período de un año.

Tercero: El tipo de actividad que se realiza, de rasgos muy específicos: - En las Escuelas Taller, se trata de actividades relacionadas con la recuperación del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente; la recuperación y acondicionamiento de infraestructuras de titularidad pública que sirvan de base para centros de iniciativa empresarial; cualquier otra actividad de carácter público o social que permita la inserción mediante la profesionalización y adquisición de expe-

<sup>55</sup> Hay que tener presente que la financiación de estas acciones es pública -concretamente a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal- y se articula mediante subvenciones a las entidades que organizan los proyectos formativos que se imparten en la Escuela Taller o Casa de Oficio.

<sup>56</sup> Según prevé el artículo 11.2, a) ET, modificado por la Ley 43/2006.

riencia del participante. –Y en las Casas de Oficios, la formación se orienta a la animación del empleo juvenil de carácter temporal, con implantación sobre todo en núcleos urbanos, que es donde el índice de desempleo juvenil es mayor. Este aprendizaje se combina con el trabajo productivo en actividades relacionadas con el mantenimiento y cuidado del entorno urbano y del medio ambiente; con la mejora de las condiciones de vida de los pueblos y ciudades mediante la dotación de servicios sociales y comunitarios, así como con cualquier otra actividad de utilidad pública y social que permita la inserción a través de la profesionalización y adquisición de experiencia de los participantes.

La formación en alternancia se articula en dos fases:

1) La primera fase formativa de iniciación, en la que se recibe formación ocupacional, resulta gratuita para el alumno, puesto que se sufraga mediante becas. La percepción de estas ayudas y becas es incompatible con la prestación o subsidio de desempleo, así como con retribuciones salariales por otros trabajos, naciendo el derecho a ellas una vez extinguido este otro tipo de ingresos<sup>57</sup>.

2) La segunda fase es de formación en alternancia propiamente dicha, ya que es aquí donde se inicia el trabajo y la práctica profesional mediante su contratación por parte de las entidades promotoras bajo la modalidad del contrato para la formación, que se considera modalidad más adecuada. Cuando la formación esté vinculada a la oferta formativa de los certificados de profesionalidad, la superación de los módulos dará derecho a la expedición del certificado de profesionalidad correspondiente, o en su caso de las acreditaciones parciales acumulables si no se han superado todos los módulos formativos. En caso de que la oferta formativa no se vincule a certificados de profesionalidad, el alumno tendrá derecho a un certificado de asistencia y, en caso de evaluación positiva, a un diploma acreditativo<sup>58</sup>.

### 3.4.2. *Talleres de Empleo*

La regulación de la formación ocupacional en Talleres de Empleo, que se contiene en el RD 282/1999, de 22 de febrero y en la OM de 14 de noviembre

<sup>57</sup> Se ha de tener presente que siempre que los alumnos cumplan los requisitos establecidos en la normativa reguladora de los programas, la concesión de estas becas se produce de forma inmediata, a través del régimen de concesión directa establecido en el RD 357/2006, de 24 de marzo.

<sup>58</sup> Así se deduce del artículo 11 RD 395/2007. Se ha de tener presente que con anterioridad a la entrada en vigor del RD 395/2007, el artículo 9 Orden de 14 de noviembre de 2001 preveía la expedición de un certificado con un contenido similar al que establece el artículo 11.2 ET en relación con los contratos para la formación; dicho certificado podía ser convalidado por el certificado de profesionalidad pertinente, si reunía los requisitos. Este precepto no ha sido derogado por el RD 395/2007, de modo que esta posibilidad de convalidación permanece abierta para los certificados expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de esa norma.

de 2001, pone de manifiesto un evidente paralelismo con la formación en Escuelas Taller y Casas de Oficio, pero también revela de manera inmediata cómo a pesar de estar ante una modalidad de formación ocupacional que se realiza a través del trabajo, lo que prima en dicha regulación es el objetivo de la creación de empleo. La inserción de los trabajadores desempleados a los que se dirigen estos programas no se configura como la consecuencia de la formación que ofrece, sino como su causa misma. De hecho, el preámbulo del RD 282/1999 contextualiza estos programas de formación en el plan nacional de empleo y en los compromisos comunitarios en la materia, fomentando la capacidad de empleo de grupos de trabajadores con especiales dificultades para ello, y califica el programa como mixto empleo-formación. Desde esta perspectiva, la formación profesional en los Talleres de Empleo mantiene vínculos más fuertes con las políticas de fomento a la colocación que la obtenida en las Escuelas Taller y Casas de Oficios<sup>59</sup>.

Hay que destacar como elementos principales:

Primero: El grupo de población al que se dirige, que la propia norma califica como beneficiarios de los programas, integrado por desempleados mayores de edad, sin límite máximo de edad, que se encuentren en alguna de estas situaciones:— con especiales dificultades para integrarse en el mercado de trabajo, como sucede con los colectivos de parados de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años, mujeres y personas con discapacidades. — los que se determinen como colectivos preferentes de actuación en los planes de empleo para cada año<sup>60</sup>.

Segundo: El tipo de formación que se procura, que se orienta a mejorar las posibilidades de ocupación de aquellos trabajadores. A diferencia de lo que ocurre en las Escuelas Taller y Casas de Oficios, en este caso no se diferencian dos fases de formación sucesivas, sino sólo una, de manera que desde el inicio el trabajador recibe formación en alternancia con la prestación de servicios, combinando el tiempo de formación profesional teórica con el trabajo propiamente dicho.

Tercero: Las actividades que se desarrollan, que han de estar relacionadas con la realización de obras o servicios de utilidad pública y de interés social<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Otro elemento de conexión es que la competencia recae también en este caso en los órganos de la Administración General del Estado, otros entes públicos de la misma Administración, Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas, organismos autónomos, consorcios, fundaciones, asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, como señala el artículo 2 RD 282/1999. Pero siempre que sean competentes para ejecutar las correspondientes obras o servicios objeto del proyecto y dispongan de capacidad técnica y de gestión suficientes, como puntualiza el artículo 2 OM de 14 de noviembre de 2001.

<sup>60</sup> Tener presente el artículo 11.2, a) ET, según redacción dada por la Ley 43/2006

<sup>61</sup> Concretamente, el alumno habrá de adquirir la formación profesional y práctica laboral precisa realizando dichas obras de utilidad pública o interés social, relacionadas con nuevos yacimientos de empleo, según se deduce del artículo 1.2 RD 282/1999.

La financiación se lleva a cabo mediante subvenciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal o por los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma que haya asumido competencias en la gestión de estos programas. No es una financiación total del proyecto, de manera que las entidades promotoras habrán de cubrir el resto de los gastos. Tales subvenciones cubrirán los gastos de formación profesional ocupacional y educación complementaria, los costes salariales derivados de los contratos de trabajo celebrados hasta un máximo de 1,5 del SMI, incluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias, y las cuotas correspondientes de la Seguridad Social a cargo del empleador, por todos los conceptos<sup>62</sup>.

La formación profesional debe ajustarse a unas reglas particulares: 1) Habrá de ser una formación adecuada a la actividad que el trabajador deba desempeñar siguiendo el proyecto o plan formativo que en su momento se haya aprobado con la entidad promotora. En cualquier caso, la formación deberá corresponderse con los contenidos mínimos precisos para obtener el correspondiente certificado de profesionalidad, siguiendo las normas correspondientes sobre aquéllos. 2) Es una formación profesional en alternancia desde el inicio, combinando en todo momento el trabajo con la formación y práctica profesional, cuyo tiempo de dedicación no puede ser inferior al veinticinco por ciento de la jornada máxima prevista en el convenio o, en su defecto, la máxima legal; este tiempo se determinará en función de las características del proyecto y de las necesidades individuales del participante. Y 3) La prestación de estos servicios se hará mediante la contratación del trabajador, “utilizándose al efecto como modalidad contractual más adecuada la del contrato para la formación”, cuya duración está sujeta a unos límites entre seis meses y un año, puesto que no puede superar la duración del proyecto aprobado; aunque se aplican las normas propias del contrato para la formación, no rige en este caso el límite de edad.

### 3.4.3. *Programas de empleo-formación en Andalucía*

En cuanto a las competencias de las CC. AA. en esta materia destacamos, que aunque incluida en la Formación Profesional Ocupacional, no se produjo el traspaso en el año 1993, junto al plan FIP, sino que se llevó a cabo en el siguiente Decreto de Traspaso. Concretamente en Andalucía, en el Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Anda-

<sup>62</sup> Consúltense el artículo 6 RD 282/1999 y el artículo 9 OM de 14 noviembre de 2001.

lucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación<sup>63</sup>. Se produce el traspaso de la gestión y control de los programas nacionales de Escuelas Taller y Casas de Oficio y Unidades de Promoción y desarrollo, regulados por la Orden del MTAS de 14 de noviembre de 2000, incluyendo la programación, organización y gestión de las acciones, así como la homologación de Escuelas Taller y Casas de Oficio y la expedición de los certificados de profesionalidad; así como la gestión y control de los Talleres de Empleo regulados por el Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero desarrollados por la Orden de 14 de noviembre de 2001, la expedición de los correspondientes certificados de profesionalidad, y también la gestión y control de las Unidades de Promoción y Desarrollo, configuradas estas últimas como módulos que colaboran en la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.

En Andalucía sobre esta materia está vigente una amplia normativa. Así tenemos que destacar:

Primero: Orden de 8 de marzo de 2004, por la que se regulan los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas públicas a dichos programas<sup>64</sup>.

Segundo: Resolución de 14 de julio de 2004, de la Dirección General de Fomento del Empleo del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba el Reglamento Marco de Régimen Interior de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo, en desarrollo de lo dispuesto en la Orden que se cita<sup>65</sup>.

Tercero: Orden de 8 de noviembre de 2006 por la que se fija un nuevo plazo de presentación de solicitudes de los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo, regulados por la Orden de 8 de marzo de 2004<sup>66</sup>.

El estudio y la interpretación de esta normativa nos permiten destacar las características de estos programas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En principio, lo mismo que la normativa estatal, la normativa autonómica se encarga de corroborar la finalidad de estas acciones: capacitar profesionalmente a colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo de acuerdo con las necesidades del mercado laboral a través de la reali-

<sup>63</sup> BOE núm. 103 de 30 de abril de 2003.

<sup>64</sup> BOJA núm. 73, de 15 de abril de 2004.

<sup>65</sup> BOJA núm. 155 de 09 de agosto de 2004.

<sup>66</sup> BOJA núm. 219, de 13 de noviembre de 2006.

zación de actividades de utilidad pública, social o artesanal que permitan su inserción, a través de la profesionalización y adquisición de experiencia, integrando la formación con la práctica profesional para mejorar así su empleabilidad. Por otro lado, en la normativa autonómica se señala cuáles son los destinatarios de las ayudas o subvenciones como entidades ejecutoras de las acciones formativas: no hay novedad con respecto a la normativa estatal; aunque limita estos destinatarios –como es lógico– a aquellos que tengan su sede territorial en Andalucía. Un dato práctico a tener en cuenta es que se puede obtener información sobre las Escuelas Taller y Casas de Oficio en Andalucía y de las actividades que se están realizando, mediante el Servicio Telemático de Orientación (STO) de Andalucía Orienta. Y por último, la normativa respeta la exigencia de los requisitos básicos para poder acceder a los programas de Escuelas Taller (jóvenes desempleados menores de 25 años) y Talleres de Empleo (desempleados mayores de 25 años) y además, una vez cumplidos estos requisitos, establece unos criterios a aplicar para determinar cuáles son los colectivos preferentes para participar en dichos Programas: usuarios de Andalucía Orienta, mujeres, demandantes de empleo de larga duración, demandantes de empleo en riesgo de exclusión; discapacitados, minorías étnicas, inmigrantes legalmente documentados; jóvenes sin formación reglada en la ocupación en la que van a ser posteriormente contratados –para el caso de Escuelas Taller y Casas de Oficio–; y no haber participado anteriormente como alumno, trabajador en una Escuela Taller Casa de Oficio o Taller de empleo<sup>67</sup>.

En este sentido tenemos que traer a colación la STSJ de Andalucía (Granada), núm. 603/2003, de 24 de febrero<sup>68</sup>, en la que se plantean dos cuestiones de indudable importancia para la gestión de los Talleres de Empleo. Además, estas conclusiones nos sirven para el resto de programas en alternancia.

La primera cuestión que se plantea afecta al tipo de retribución que perciben los participantes en los talleres de empleo. La sala considera que no cabe aplicar los convenios colectivos del sector (carpintería, albañilería...), dado que se trata de alumnos– trabajadores y no trabajadores, y la finalidad es concretamente no poder pagarle el salario superior al que recibe un trabajador de su misma categoría, a jornada completa y con contrato ordinario.

La segunda cuestión, muy relacionada con la primera, versa sobre el tipo de contrato que se le aplica, ya que en muchas ocasiones se formalizan contratos por obra o servicio determinado. La sala considera que “el contrato

<sup>67</sup> Consúltese Aznar Díaz, M.: Los centros de formación profesional ocupacional en Andalucía: Análisis de las variables Didácticas y organizativas de su oferta formativa, Editorial de la Universidad de Granada, 2008.

<sup>68</sup> JUR 2003/85394.

para obra o servicio determinado, de conformidad con el artículo 15 ET, está previsto para supuestos en los que hay una duración que coincide con la finalización de lo que es objeto de contratación, ausente de actividad formativa y con exacta concreción del lugar donde se han de prestar tales servicios. Por el contrario, el negocio que ahora se examina tiene por objeto la formación teórica y práctica que, en esta última faceta, se concreta en resultados en edificios públicos en los que se materializan los conocimientos impartidos”. Ello significa, que en los Programas de Talleres de Empleo, la modalidad de contrato que se tiene que llevar a cabo es el contrato para la formación (artículo 11 ET). Así, no es posible formalizar un contrato para obra o servicio determinado (artículo 15 ET), y por tanto, al no aplicarse este contrato, tampoco se puede reivindicar por parte de los participantes en tales Programas que la retribución sea igual a la establecida en el Convenio Colectivo del sector a que se refiere su actividad práctica.

De momento, estos son los únicos programas que tienen cabida en el RD 395/2007 y que cuentan con una regulación normativa a nivel estatal. Pero, además, es posible que cada Comunidad Autónoma pueda crear sus propias herramientas en materia de empleo, y concretamente Andalucía crea un Programa de Experiencias Mixtas de Formación y Empleo específico en el ámbito de Andalucía, que cuenta con una normativa específica. Destaca: el Decreto 199/1997, de 29 de julio, por el que se establecen los Programas de Fomento de Empleo de la Junta de Andalucía; la Orden de 6 de marzo de 1998, por la que se desarrollan y convocan las ayudas públicas para Experiencias Mixtas de Formación y empleo, incentivos para la creación y mantenimiento de puestos de trabajo en Centros Especiales de Empleo<sup>69</sup>; la Orden de 27 de diciembre de 2000, por la que se modifica la Orden de 6 de marzo de 1998<sup>70</sup>; y la Orden de 16 de noviembre de 2001, por la que se convoca y se desarrolla el Programa de Experiencias Mixtas de Formación y Empleo<sup>71</sup>.

Estos últimos programas mencionados son diferentes a los analizados y no tienen una legislación a nivel estatal que los regule. De ahí, la especial relevancia de los mismos. Su finalidad es aunar formación teórica con formación práctica, de manera que se puedan ofrecer al colectivo beneficiario de este programa los conocimientos y experiencias necesarias para su inserción laboral. Los destinatarios finales de este programa son jóvenes menores de 25 años sin empleo anterior y sin calificación profesional; y los beneficiarios de estas ayudas son las Entidades Locales que impulsan la realización de este tipo

<sup>69</sup> BOJA núm. 41, de 14 de abril de 2008.

<sup>70</sup> BOJA núm.2, de 4 de enero de 2001.

<sup>71</sup> BOJA núm. 148, de 27 de diciembre de 2001.

de experiencias. Estos programas se desarrollan a través de la colaboración de la Consejería de Empleo y Entidades Locales como Ayuntamientos o Diputaciones, siendo la duración del programa no superior a los 12 meses. Entre las especialidades formativas que se imparten en estos programas de experiencias mixtas de formación y empleo se incluyen las de escayolista, albañil, pintor, jardinero, alicatador, fontanero, soldado de estructuras metálicas, electricista, carpintero o trabajador forestal. Y el alumnado percibe durante todo el proceso formativo, una beca mensual equivalente al 75% del SMI.

Por otra parte, dentro de la Formación en alternancia se podrían incluir los Programas de Cualificación Profesional Inicial, que, como ya hemos analizado se encuadran dentro de la enseñanza no reglada y realizan una formación en alternancia pues son programas de formación para jóvenes sin cualificación profesional, destinados a mejorar su formación general y a capacitarles para realizar determinados oficios, trabajos y perfiles profesionales, contemplando la posibilidad de realizar prácticas en empresas. Pero su estudio se ha encuadrado en la Formación Profesional Reglada, ya analizada, por lo que aquí simplemente se remite a ese análisis.

#### **4. INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ANDALUCÍA**

En materia de empleo, y concretamente en materia de Formación Profesional, están implicadas numerosas Administraciones, así como agentes sociales y otras instituciones que colaboran en la gestión de las políticas de empleo. Por lo que es necesario una adecuada coordinación, y para ello se han creado en las Comunidades Autónomas organismos que facilitan dicha coordinación entre todas las instituciones implicadas, para poder hacer efectiva una buena relación entre los dos grandes subsistemas de Formación Profesional: la Formación Profesional Reglada y la Formación Profesional para el Empleo.

Así, en Andalucía contamos con diversas instituciones de formación profesional: el Consejo Andaluz de Formación Profesional, el Plan Andaluz de Formación Profesional y el Instituto Andaluz de las Cualificaciones Profesionales.

##### **4.1. Consejo Andaluz de Formación Profesional**

El éxito de una política de formación profesional exige una coordinación de los subsistemas que la integran, y ello es posible a partir de una adecuada política conjunta de formación que garantice una estrecha vinculación entre formación y empleo. Este propósito de coordinación se ha visto reflejado en

Andalucía mediante la creación del Consejo Andaluz de Formación Profesional (CAFP). Se crea por el Decreto 151/1994, de 15 de noviembre<sup>72</sup>, y posteriormente se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento por la Orden de 23 de julio de 1996, conjunta de las Consejerías de Trabajo e Industria y de Educación y Ciencia<sup>73</sup>.

El origen de esta institución se remonta al año 1993, donde el Acuerdo para el desarrollo Económico y Social de Andalucía, suscrito el 17 de mayo de 1993, recoge la consideración de la Formación Profesional como valor esencial para el desarrollo económico y social y con repercusión en la estructura productiva, la competitividad de las empresas, el acceso y el mantenimiento en el empleo de los trabajadores y el desarrollo personal de los ciudadanos. La intención es ordenar la formación para aumentar su eficacia y la asignación coordinada de responsabilidades entre los agentes que intervienen en la ejecución. En este Acuerdo se emplaza a la Administración autonómica y a las Organizaciones firmantes (Confederación de Empresarios, UGT y CC. OO de Andalucía) a crear un órgano de participación en las actuaciones en materia de Formación Profesional que se esté llevando a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Hay que destacar una característica importante con respecto a otros Consejos de Formación Profesional, creados en otras Comunidades Autónomas, la misma es que éste se crea como un órgano consultivo, pero adscrito a la Consejería de Empleo, a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas en los que dicho Consejo está adscrito a la Consejería de Educación. Ahora bien, a pesar de estar adscrito a la Consejería de Empleo, la presidencia está desempeñada alternativamente por los Consejeros de Empleo y de Educación, por períodos anuales. Por otra parte, el CAFP -como el resto de los Consejos Autonómicos- se ha creado de forma similar al Consejo General de Formación Profesional, tanto en lo que se refiere a la naturaleza de los mismos, como a sus funciones, composición y funcionamiento.

En este trabajo no se pretende reproducir la normativa que crea el CAFP, lo relevante es hacer un breve comentario sobre las funciones que se le asignan en la normativa que lo crea y la realidad de éste en la práctica<sup>74</sup>.

Este Consejo tiene asignadas las funciones de asesoramiento, consulta y participación en materia de formación profesional; coordinación de las actuaciones de Formación Profesional Reglada y Formación Ocupacional en la Comunidad Autónoma Andaluza y en el marco de las políticas nacionales y

<sup>72</sup> BOJA núm.2 de 5 de mayo de 1995.

<sup>73</sup> BOJA núm. 98, de 27 de agosto de 1996.

<sup>74</sup> Consúltese, con carácter general, el estudio realizado por el Ministerio de Trabajo, en el año 2002, sobre los Consejos y Programas de Formación Profesional en España: [http://www.mepsyd.es/educa/incual/pdf/2/21Consejos\\_Publicacion.pdf](http://www.mepsyd.es/educa/incual/pdf/2/21Consejos_Publicacion.pdf)

comunitarias de Formación Profesional; información sobre cualquier asunto que en esta materia le sea sometido por las distintas Consejerías, así como emitir propuestas y recomendaciones sobre dicha materia; tiene asignada también el estudio, análisis y difusión de los aspectos relativos al mercado de trabajo en Andalucía, y determinar las prioridades que sirvan de base para la elaboración de los programas de Formación Profesional; así como el control y evaluación de la ejecución de la Formación Profesional. Sin embargo, la realidad de estas funciones en la práctica difiere a las asignadas en la normativa que creó el CAFP. Del Informe presentado por el Ministerio de Trabajo en el que se determinan las actividades de cada uno de los Consejos Autonómicos de Formación Profesional, se puede comprobar que la principal función que se realiza es la de información que cada año muestran sobre las actividades realizadas por cada Consejería que tiene competencia en materia de Formación Profesional, o dar a conocer las actividades desarrolladas previstas en el Plan Andaluz de Formación Profesional o de los trabajos realizados por el Instituto Nacional de las Cualificaciones, informes de ejecución de determinados programas, muestra de las Profesiones y el empleo en Andalucía, y en menor medida llevan a cabo el análisis de proyectos normativos, tanto en materia de formación profesional reglada como no reglada, principalmente en relación a la Formación Profesional Ocupacional.

En un momento en el que la estructura de la Formación Profesional ha cambiado por completo, al crearse el Subsistema de Formación para el Empleo, es necesario que la coordinación sea efectiva, y para ello el CAFP puede desempeñar una importante función, no sólo de información, sino mediante la realización de actividades para coordinar tanto la Formación Profesional reglada como no reglada, así como implicándose directamente en la puesta en marcha del Subsistema de Formación para el Empleo que, como ya se ha visto en apartados anteriores, este subsistema aún no funciona en Andalucía.

#### **4.2. Plan Andaluz de Formación Profesional**

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su reunión del día 2 de febrero de 1999, aprueba el Plan Andaluz de Formación Profesional para el período de 1999 a 2006 en el que se establece como fines principales la consideración de la Formación Profesional como uno de los factores estratégicos clave de las políticas que pretenden un incremento de la competitividad, la creación de empleo y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y el medio ambiente. Dicho Plan –que ya ha finalizado– estaba estructurado en ocho puntos, donde se procedía a hacer un análisis histórico de la Formación Profesional en Andalucía, pasando a definir el modelo de Formación Profesional y las competencias de Andalucía en dicha materia; se establecían los

objetivos a tener en cuenta durante el período de vigencia del Plan; también determinaba las actuaciones de formación profesional en cada uno de los subsistemas de formación (Reglada, Ocupacional y Continua), así como las comunes a los tres, así como trataba el seguimiento y evaluación, y el marco jurídico en el que se encuadraba dicho Plan.

Los objetivos que se fijaron en el Plan Andaluz de Formación Profesional fueron los siguientes: planificar la oferta formativa en función de las demandas de formación y de las necesidades del mercado de trabajo; establecer un sistema de orientación e información profesional; definir un sistema unificado de cualificaciones profesionales; disponer de un sistema de formación profesional de calidad; mejorar la relación Empresa-Formación para la adaptación de los recursos humanos a las características de la demanda de trabajo y fomentar la vocación empresarial; implementar/optimizar los recursos públicos y privados disponibles en Formación Profesional; y potenciar la participación en programas europeos e iniciativas comunitarias relacionadas con la Formación Profesional.

Y dentro de las actuaciones que han realizado, es de destacar la creación de la Agencia de las Cualificaciones Profesionales, y el desarrollo de una prospección del mercado de trabajo que permita un mayor conocimiento de los perfiles profesionales que son demandados en el mercado de trabajo. Sin embargo, preveía la creación de una red de centros integrados de formación profesional, previsto en la Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, y desarrollado a nivel estatal por el Real Decreto 1558/2005 por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de formación Profesional.

Ahora bien, en Andalucía no se han puesto en funcionamiento tales centros integrados de formación como centros que impartan formación profesional del sistema educativo. La Resolución de 30 de octubre de 2007<sup>75</sup>, de la Secretaría General Técnica, sometió a información pública el Proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pero, hasta día de hoy, no se han regulado ni puesto en funcionamiento.

Terminada la vigencia del Plan Andaluz de Formación Profesional, se tendría que elaborar un II Plan, en el que se podría encargar de estructurar el nuevo subsistema de Formación para el empleo, así como la coordinación de éste con la Formación reglada; aspectos que por el momento no se han llevado a cabo en Andalucía.

<sup>75</sup> BOJA núm. 223 de 30 de octubre de 2007.

### 4.3. Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales

La creación del Instituto Andaluz de Cualificaciones por el Real Decreto 1/2003, de 7 de enero<sup>76</sup>, no es una creación única a nivel de Andalucía sino que se ha creado en el resto de Comunidades Autónomas.

Quizá puede sorprender la creación en la Comunidad Autónoma de Andalucía de un Instituto de estas características, ya que el instrumento para conseguir la integración de la Formación Profesional es el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales (LO 5/2002); es decir, dicho Catálogo se crea a nivel nacional y no a nivel autonómico, regulado por el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, completado a su vez por reales decretos posteriores que incluyen nuevas cualificaciones al Catálogo.

Así, teniendo en cuenta la elaboración estatal del Catálogo de las Cualificaciones Profesionales, el Instituto Andaluz que adquiere la misma denominación, tiene, entre otras funciones, la de identificar las ocupaciones y las profesiones y definir las cualificaciones profesionales relacionadas con las mismas en Andalucía, haciéndolo en colaboración con la Consejería de Empleo, pues este Instituto está adscrito a la Dirección General de Formación Profesional de la Consejería de Educación y Ciencia, según establece la Resolución de 1 de diciembre de 2005, de la Dirección General de Formación Profesional y Educación permanente, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales<sup>77</sup>.

## 5. FORMACIÓN PROFESIONAL DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO

El Capítulo V de la Ley 20/2007, de 11 de julio, Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA) aparece dedicado al “fomento y promoción del trabajo autónomo”. El objeto de este Capítulo es establecer toda una serie de medidas que tienen como fin promover la cultura emprendedora, reducir los costes en el inicio de la actividad por cuenta propia, impulsar la formación profesional y favorecer el trabajo autónomo mediante una política fiscal adecuada, en un intento de trazar las líneas generales de lo que se entiende a nivel estatal, que ha de ser una política destinada al fomento del autoempleo. Si bien, esta puntualización que incluye la LETA no es original, ya estaba prevista en normativa anterior<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> BOJA núm. 29, de 12 de febrero de 2003.

<sup>77</sup> BOJA núm. 1 de 3 de enero de 2006.

<sup>78</sup> En este sentido, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) y la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Cualificaciones y de la Formación Profesional.

A la Formación profesional y al asesoramiento técnico está dedicado el artículo 28 LETA, en el cual, la formación profesional aparece contemplada en sus dos vertientes, tanto inicial como continua<sup>79</sup>.

En lo relativo a la formación inicial, es necesario poner de manifiesto que uno de los principales déficit que afectan en nuestro país al desarrollo de las iniciativas de autoempleo, consiste precisamente en que la asunción de riesgos que resulta circunstancial a cualquier actividad empresarial, no se encuentra adecuadamente fomentada en el diseño de nuestros ciclos formativos, lo cual representa un importante efecto desincentivador de las experiencias de autoempleo, y de lo que se hace derivar en gran parte, el déficit de cultura empresarial que padecemos en nuestro país. Para poner fin a esta situación sería necesario acometer todo un cambio cultural, actuando desde la propia política de formación profesional, tanto en su vertiente reglada como ocupacional, de manera que este objetivo encuentre una adecuada acogida en el diseño de los propios planes formativos, alentando el aprendizaje de las materias adecuadas para hacer nacer en los sujetos, las habilidades y actitudes profesionales necesarias para llevar a cabo con éxito este tipo de experiencias.

Hasta el momento, las lagunas y deficiencias que se han venido detectando en este nivel formativo se han intentado suplir, por una parte, con la puesta en marcha de iniciativas de colaboración entre los distintos niveles territoriales de la Administración; y por otra, con la entrada en escena de la iniciativa privada, a través de entidades sin fines lucrativos<sup>80</sup>.

Otro de los inconvenientes que presenta esta política de fomento del autoempleo en su faceta formativa, se refiere al escaso acceso a la formación continua que presentan los trabajadores autónomos en nuestro país<sup>81</sup>.

La necesidad de prestar una atención específica a esta vertiente de la formación continua en el caso de los trabajadores autónomos, ya fue puesta de manifiesto por otra parte, en el Acuerdo de Formación Profesional para el empleo, alcanzado por los interlocutores sociales el 7 de febrero del 2006, donde aparecen especificadas las actuaciones que habrá de incluir esta oferta de formación continua dirigida a los trabajadores autónomos.

Por tanto, también en esta dimensión de la formación continua, el artículo 28 LETA se limita a proclamar el objetivo general de “propiciar la formación

<sup>79</sup> Véase un análisis general sobre estas cuestiones en Molina Hermosilla, O.: El autoempleo como solución –más pretendida que real– para la inserción de colectivos más desfavorecidos. AS, n.16, 2007.

<sup>80</sup> En este sentido, hay que traer a colación el “Programa Universidad Emprende” realizado entre distintas Universidades españolas y las Confederaciones de Empresarios, con el fin de prestar información y asesoramiento a los estudiantes interesados en el desarrollo de un proyecto de autoempleo.

<sup>81</sup> Repárese que en España sólo uno de cada ocho autónomos accede a esta formación.

y readaptación profesionales de los trabajadores autónomos, facilitando su acceso a los programas de formación profesional”, sin que el mismo aparezca revestido de ninguna garantía adicional de la que fuera posible concluir que ha quedado configurado un derecho subjetivo de los trabajadores autónomos a participar en esta formación continua.

En este sentido, en el ámbito de Andalucía existe una normativa de apoyo a las iniciativas de autoempleo. Se trata del Decreto 175/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía y la ORDEN de 15 de marzo de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas y su convocatoria al amparo de lo establecido en el Decreto 175/2006<sup>82</sup>. Este Decreto si ha sido capaz de percibir con más acierto que la normativa estatal, uno de los mayores inconvenientes que en la práctica se vienen oponiendo a esta participación de los autónomos en esta faceta de formación continua. Se trata de la falta de adecuación de estos cursos a los horarios y al resto de circunstancias específicas que rodean el desarrollo de las actividades por cuenta propia, de tal manera que ha venido a establecer para estos casos un principio de especialización sectorial, disponiendo en tal sentido que la programación de las actividades formativas que se diseñen tanto en su vertiente continua como ocupacional, habrá de realizarse “atendiendo a las características de los distintos sectores en cuanto a horarios y otras circunstancias específicas”<sup>83</sup>.

Por OM 1622/2007 de 5 de junio<sup>84</sup>, se ha aprobado el nuevo programa de fomento del trabajo autónomo. De esta forma, queda sin efecto el anterior recogido en la Orden de 21 de febrero de 1986. La OM 1622/2007 trata de delimitar los contenidos comunes de este programa de promoción del empleo autónomo, que serán de aplicación en todo el país, sin perjuicio de su ejecución por parte de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación. El nuevo programa establece cuatro líneas de subvención. De ellas es preciso destacar la subvención para formación.

El art. 3 d) OM 1622/2007 recoge esta subvención, destinada a la financiación parcial del coste de cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las necesidades de formación del trabajador autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa.

Tal y como reconoce el nuevo programa de fomento del trabajo autónomo en el Preámbulo de la OM 1622/2007, se trata de una subvención muy poco

<sup>82</sup> BOJA núm. 64, de 30 de marzo de 2007.

<sup>83</sup> En este sentido, el artículo 16.2 Decreto 175/2006.

<sup>84</sup> BOE de 7 de junio de 2007.

valorada por los destinatarios de esta política de fomento del autoempleo, y que sin embargo, resulta necesaria para solventar la falta de conocimientos gerenciales que presentan en muchos casos las personas interesadas en desarrollar este tipo de iniciativas, por lo que el objetivo que se marca la norma es hacer esta subvención más atractiva para sus destinatarios. Para conseguir este objetivo se establece esta nueva línea de subvención cuya cuantía será de un 75% del coste de los cursos recibidos, con un tope máximo de 3.000 euros.

## 6. VALORACIÓN CRÍTICA Y CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todos los cambios que se están produciendo en la normativa estatal sobre Formación Profesional, ha sido oportuno en este contexto analizar las políticas públicas que lleva a cabo la Comunidad Autónoma de Andalucía en esta materia, y ello porque el espacio autonómico de política de formación profesional y de empleo es relevante por la importancia del tema, y por la importancia económica de estas políticas, a las que dedica un porcentaje creciente de los presupuestos públicos<sup>85</sup>.

No se puede tratar de forma general las políticas públicas que lleva a cabo Andalucía en materia de Formación Profesional en general, sino que hay que analizar cada uno de los Subsistemas, para después tratarlos de una forma global.

– Así, en cuanto a la Formación Profesional Reglada, Andalucía es la Comunidad Autónoma que cuenta con el mayor número de estudiantes Formación Inicial<sup>86</sup>. Para hacer frente a la formación de este alumnado, se están llevando a cabo medidas para adecuar la oferta pública de Formación Profesional a las necesidades del tejido productivo andaluz, entre las que destaca los Programas de Cualificación Profesional inicial y que llevan tan sólo un curso académico en funcionamiento, o los Módulos de Formación en Centros de Trabajo –ambos regulados a nivel estatal ya que la competencia de la ordenación del sistema educativo le corresponde al Estado– tanto en la Formación Profesional de base, como en la Formación Profesional específica.

<sup>85</sup> Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M.: “Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas y la formación profesional ocupacional”. RL, Tomo I, 2004.

<sup>86</sup> En el curso académico 2007-2008 el número total de alumnos fue de 89415, siendo más alta la tasa bruta de escolarización de grado medio (26.5%) que la de grado superior (19.7%). Véase HOMS, O.: La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento. Colección de Estudios Sociales. Volumen 25. Obra Social la Caixa, 2008 ([www.laCaixa.es/Obra-Social](http://www.laCaixa.es/Obra-Social)).

A pesar de las altas tasas de alumnado de Formación Profesional, se tiene que seguir avanzando en su promoción mediante la realización de campañas de difusión y publicidad e intensificar la orientación e información tanto de la oferta de ciclos formativos como de las posibilidades de inserción laboral.<sup>87</sup>

Dicha información también se tiene que extender para orientar al alumnado para que elija módulos profesionales con posibilidades de inserción, evitando módulos que ya estén saturados en el mercado de trabajo o que no sean útiles en un ámbito geográfico determinado.

Por último, es muy positivo un aspecto que contiene el Decreto 436/2008, de 2 de septiembre, por la que se establece la ordenación y enseñanzas de la formación profesional inicial que forma parte del sistema educativo, ya que establece en su artículo 6 que “para la obtención de los títulos se podrán reconocer las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de las vías formales de formación, de acuerdo con lo recogido en el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2002”. Es muy necesario que se lleve a cabo, pues beneficiaría a colectivos en riesgo de exclusión y posibilitaría la inserción laboral de dichos colectivos.

– En cuanto a la Formación Profesional para el Empleo, Andalucía cuenta con el traspaso de competencias en esta materia, concretamente iniciada en el año 1993 y terminada una década más tarde, en el año 2003 y, finalmente, en el año 2005. Cuenta con competencias de gestión, aunque como se ha comprobado, se excede en alguna ocasión de la mera gestión, creando programas específicos, como es el caso de la creación de programas públicos específicos de empleo-formación. Se ha comprobado que Andalucía no tiene adaptada la gestión de la Formación Profesional al nuevo Subsistema –estatal– de Formación Profesional para el empleo, pues de momento está aplicando normativa anterior a la creación de este Subsistema. Debería incidir, sobre todo, en cursos para desempleados, pues como se ha comprobado son éstos los que más solicitan esta formación (95%).

– Ha sido muy común en todas las épocas, la participación de Entidades Colaboradoras en la Formación Profesional, es decir, tanto en la Formación Profesional Reglada como en la Formación Profesional para el Empleo. La LO 5/2002, de Cualificaciones y la Formación Profesional, hace referencia a éstas, pues contempla la creación de los Centros Integrados de Formación Profesional regulados a nivel estatal por el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, aunque actualmente no están desarrollados en Andalucía, pues a pesar de que la Ley 17/2007, de Educación, también contempla su creación, tan sólo se

<sup>87</sup> Casquero Romás, A. y Navarro Gómez, M<sup>a</sup>. L.: “La demanda de formación profesional reglada en el período de la LOGSE”, [www.pagina.aede.org](http://www.pagina.aede.org)

cuenta con un Proyecto de Decreto que regula estos Centros Integrados de Formación Profesional. Su intención es la de impartir ofertas formativas referidas al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales conducentes a la obtención de los títulos de FP (reglada) y los certificados de profesionalidad (Formación Profesional para el empleo). Es necesario crear este tipo de Centros que de respuesta a las necesidades del entorno laboral y a las demandas de formación de la población a lo largo de toda la vida así como incorporar servicios de información y orientación profesional para poder conocer los itinerarios formativos y profesionales que más convienen en cada momento. Sería necesario para coordinar todos los subsistemas de Formación Profesional, ya que las actuales Entidades Colaboradoras en la Formación son centros especializados para cada tipo de formación.

- Como ya también se ha puesto de manifiesto en este estudio, no faltan órganos que se encarguen de la coordinación en materia de Formación Profesional en Andalucía. Sin embargo, del análisis del Consejo Andaluz de Formación Profesional se ha detectado la falta de una coordinación efectiva entre los subsistemas de Formación Profesional. En un momento en el que se está produciendo un cambio importante a nivel estatal en la materia, y que afecta directamente a las Comunidades Autónomas al encargarse éstas de su gestión, es necesario que el CAFP se replantee las funciones que está desempeñando, dándole prioridad a la necesidad de determinar cómo se puede llevar a cabo una adecuada coordinación entre el Subsistema de Formación para el Empleo y la Formación Profesional Reglada. Por otra parte, sería necesaria la puesta en marcha del II Plan Nacional de Formación Profesional, dados los cambios que se están produciendo en esta materia.

Con este estudio se ha pretendido contribuir a poner de manifiesto cuál es la actuación de Andalucía en materia de Formación Profesional, enmarcando sus competencias teniendo en cuenta el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, y analizando cual es la situación actual en Andalucía y su adaptación a los nuevos cambios operados a nivel estatal. Sirvan todas estas consideraciones para contribuir a la comprensión, al debate y a la propuesta de las modificaciones necesarias y pertinentes.