

LA FUNCION DEL ESTADO EN EL SISTEMA DE LICENCIAS PARA FORMACION EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Hans PORNSCHLEGEL*

SINTESIS

Se presenta una panorámica de las actuaciones estatales sobre la situación de las licencias retribuidas para formación en la República Federal Alemana. También se analizan los antecedentes y las condiciones marco para el desarrollo de las numerosas formas de licencia para formación o liberación del trabajo con fines de formación, así como los planteamientos, haciendo también una comparación con las normas no estatales. El informe finaliza con una breve enumeración de algunos problemas que aún están sin resolver.

1. ANTECEDENTES Y CONDICIONES MARCO

La República Federal Alemana, en sus treinta años de existencia como Estado desde que se dio una constitución, se ha convertido en una potencia industrial y económica de primer orden. Ello hay que interpretarlo tomando como fondo la dramática historia alemana, la enorme destrucción del país como consecuencia de las guerras, la implantación de las potencias aliadas y la división de dos estados alemanes con sistemas sociales contrarios, la superación de la gigantesca ola de refugiados y la definitiva modificación de fronteras frente al antiguo territorio del Reich Alemán.

La denominación «República Federal» caracteriza el estado como un estado federal basado en los principios esenciales democráticos y parlamentarios. Los once «Land» poseen autonomía en importantes sectores.

Entre las competencias básicas de este sistema federal hay que señalar la cultura que, según reza la constitución, corresponde exclusivamente a los Land. Como excepción anotamos la formación profesional en las relaciones laborales o de formación organizadas al amparo del derecho privado. De acuerdo con los preceptos constitucionales dicha formación debe incluirse entre la regulación de la economía, del trabajo y de las ayudas para la formación sobre los que la Federación-Estado tiene exclusividad legislatora (Art. 74, números 11, 12 y 13). También en el campo de la formación profesional opera el carácter federal; es asunto de los Land determinar dónde se ha de llevar a cabo dicha formación. Además existe una norma constitucional según la cual el Estado ha de colaborar con los Lands «mediante conciertos en la planificación de la formación y en la promoción de instituciones y programas para la investigación científica de importancia suprarregional» (Art. 91 b de la Constitución). Esta posibilidad se aprovecha con gran generosidad y amplitud.

La Constitución, al dividir las competencias, garantiza por una parte una profusión de medidas y conceptos político-culturales y de formación diferentes en los distintos Lands, pero crea también problemas relativos a la educación

* Prof. Diplom. Volksw. Academia Social de Dortmund. Alemania Federal.

y homologación mutuas. En cuanto al ámbito de la escuela y de la enseñanza superior, estos problemas se han abordado por la conferencia de ministros de educación y se han acordado unas normas (por ejemplo, la homologación de certificados, la unificación de planes de estudios, etc.).

Los observadores alemanes y extranjeros ponen en duda, con frecuencia, si el sistema de formación de la República Federal, dotado de una organización tan heterogénea y muchas veces no suficientemente adaptada, estará a la altura de las exigencias sociales, técnicas y económicas del futuro de la nación.

La formación permanente —y relacionada con ella, según su importancia, el problema de los permisos para formación— corresponde a diferentes competencias legislativas, con lo cual se crea una problemática en torno al tema para la República Federal. Por ello, existen también, incluso dentro del Gobierno federal, innumerables proposiciones que por ahora siguen sin tramitarse, para crear una legislación, a nivel federal, sobre permisos para formación.

En cierta medida se ha creado un sustituto mediante la ratificación, por parte de la República Federal, del Convenio núm. 140 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) (1). Este paso confiere a los organismos estatales la obligación de promover determinadas ofertas de permisos para formación o liberación del trabajo con fines formativos.

2. EVOLUCION E INICIATIVAS RELATIVAS A LOS PERMISOS PARA FORMACION EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Alemania tiene una tradición sobre la formación de adultos que se remonta al siglo XIX. Un hito importante puede situarse en el movimiento obrero políticamente organizado que, bajo el lema creado por August Bebel «Saber es poder», creó una red sólida de instituciones para la formación de los trabajadores; lo mismo puede decirse, en menor escala, de las organizaciones de la Iglesia y sindicales. En los años 1870-1900 surgieron las primeras fundaciones de escuelas superiores populares nocturnas debidas a la iniciativa de la burguesía liberal; se trataba de una expresión de fe inquebrantable en el progreso.

Después de la primera guerra mundial se reconoció cada vez con más intensidad que la formación de los adultos era una tarea pública y ello trajo consigo la promoción, por los municipios, de escuelas superiores populares, teatros populares y bibliotecas públicas. Las escuelas superiores populares se desarrollaron «poco a poco, convirtiéndose en una institución cívica para el logro de títulos de formación elevada que siempre suponía una oportunidad para los deseos de promoción» (2).

El movimiento obrero desarrolló sistemáticamente sus programas de formación, creando también grandes escuelas-hogar. También se produjeron intentos aislados de formación por parte de los patronos que iban dirigidos a sus propios empleados, como es el caso de las empresas familiares Oetker y Reemtsma. Importantes impulsos tuvieron su origen en el movimiento juvenil y la pedagogía de la reforma que le acompañaban. El nazismo destruyó por

(1) Deutscher Bundestag: Documento 4/4766 del 16 de febrero de 1975. Proyecto de ley del Gobierno Federal, en relación con el Convenio núm. 140 de la Conferencia Internacional del Trabajo de 14 de junio de 1974, sobre las licencias de formación subvencionadas.

(2) Beer U., «Bildungsurlaub. Erhebungen-Konzeptionen-Regelungen. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung». Tomo 126. Bonn, 1978, pág. 18



completo todos estos planteamientos, que no volvieron a relanzarse hasta después de la segunda guerra mundial (3).

Después de la segunda guerra mundial, en especial después de la creación de la República Federal Alemana, se iniciaron las actividades de los distintos grupos sociales para crear de nuevo o resucitar la formación de adultos que se refiere, dentro del contexto del convenio 140 de la OIT, a los siguientes aspectos de la formación:

- perfeccionamiento a cualquier nivel;
- formación general, social o cívica;
- formación sindical.

Las escuelas superiores populares siguen siendo las primeras en actividad con varios millones de participantes en sus aulas, cubriendo prácticamente toda la gama de la formación; están complementadas por una red de escuelas superiores en plan de internado, de distintos organismos. Los sindicatos ofrecen un programa de formación muy amplio con el que cubren una parte esencial de los problemas políticos, económicos y sindicales. Tanto la Federación de sindicatos alemanes, con cerca de 7.500.000 afiliados, como el sindicato alemán de empleados, con más de medio millón, llevan a cabo amplios programas de formación profesional dentro de sus actividades de perfeccionamiento profesional. Existe también la comunidad de trabajo «Trabajo y Vida» que promueve la Federación de sindicatos alemanes, exclusivamente con fines de formación y en parte en colaboración con la federación de escuelas superiores populares de diversos Lands: también en este caso la participación anual es de unos cientos de miles de personas. En grandes proporciones las Cámaras de comercio y de industria ofrecen también oportunidades para la formación profesional y económica.

Existen igualmente federaciones de empresarios que disponen de instituciones destinadas a la formación técnica, social y sociopolítica. Los Colegios y Organizaciones profesionales cuentan con amplios programas de formación (un ejemplo: la federación de estudios laborales y organización de empresas REFA imparte formación a más de 50.000 participantes por año) (4). Los sistemas de formación de las iglesias, con sus innumerables organismos especializados de jóvenes, mujeres, empleados, disponen de muchas instalaciones fijas para la educación y de amplios programas.

En el ámbito de la formación profesional existen además ofertas de escuelas estatales para seguir cursos nocturnos y otros programas de educación permanente general. Las instituciones privadas gozan de una situación importante en los programas locales y por correspondencia de formación tanto profesional como general.

3. NORMAS LEGALES SOBRE LOS PERMISOS PARA FORMACION

Los primeros pasos que se dieron en el ámbito de las licencias para formación se retrotraen a las leyes de los Land de los años cincuenta y sesenta en los que se preveían especiales atenciones del trabajo para los dirigentes

(3) Ver: Beer, U.: Op. cit. Un resumen puede encontrarse en: Rudolph, H. y otros: *Recurrent Education in the Federal Republic of Germany*, O.C.D.E./C.E.R.I. Paris, 1972.

(4) Ver los Informes anuales de R.E.F.A.-Nachrichten. Darmstadt.

juveniles (5), que aún siguen estando en vigor. Ya era decisiva la idea de que la liberación de los dirigentes juveniles tiene una función esencial político-social mediante la que se debe promover un desarrollo estabilizador y al mismo tiempo dinámico del estado recién nacido a la democracia.

Y llegó —hasta ahora olvidado— en que por primera vez la organización «Trabajo y Vida» solicitó una regulación legal y comprensiva de la licencia para formación.

Se solicitó de los parlamentarios, tanto federales como de los Land, que en las nuevas leyes sobre permisos, garantizaran a cada trabajador, además de sus licencias por vacaciones, una licencia pagada para formación y que comprendería ocho semanas a lo largo de cinco años (6). Además se pedía a los empresarios y sindicatos que establecieran los correspondientes acuerdos para implantar el permiso especial.

La evolución en la República Federal Alemana ha estado en íntima conexión con las decisiones y programas del campo internacional; así, por ejemplo, la 13 conferencia general de la UNESCO de 1964 en la cual se solicitó para el trabajador un permiso —pagado a ser posible— para su instrucción dentro de un trabajo permanente de formación (7). Un año más tarde, en la 49 sesión de la OIT se volvió a abordar este problema (8); llegó 1974 y se firmó la convención 140 a la que se adhirió la República Federal en 1976. Mientras que los sindicatos alemanes desempeñaron un papel importante en estas gestiones y trabajos internacionales, muchas federaciones de empresarios, entre ellas la federación central alemana y la asociación federal de uniones de empresarios alemanes, rechazaron esta política.

Si bien en 1970 se logró votar una ley en Berlín en la que se preveía un permiso para los trabajadores hasta los veinticinco años para la formación cívica o general y profesional (hasta diez días laborables por año natural), hasta 1974 no se produjo una apertura en otros Land de la República Federal y precisamente en los gobernados por el partido socialdemócrata, tales como Bremen, Hamburgo, Hessen y Baja Sajonia (9).

(5) Ver las siguientes leyes: Badn-Württemberg: Gesetz über die Erteilung von Sonderurlaub an Mitarbeiter in der Jugendpflege und Jugend wohlfahrt de 13 de julio, 1953 (GBl., pág. 110); Bayern: Gesetz über Sonderurlaub für Jugendleiter de 29 de abril, 1958 (GVBl., pág. 57), geändert durch Gesetz de 22 de octubre, 1974 (GVBl., pág. 551); Bremen: Gesetz über Sonderurlaub für ehrenamtlich in der Jugendarbeit tätige Personen de 25 de abril, 1961 (GBl., pág. 84) (Sa Brem R 8002-a-1); Hamburg: Gesetz über Sonderurlaub für Jugendgruppenleiter de 28 de junio, 1955 (GVBl., pág. 241); Hessen: Gesetz über Sonderurlaub für Jugendleiter de 28 de marzo, 1951 (GVBl., pág. 15, especialmente, pág. 62); Niedersachsen: Gesetz über die Arbeitsbefreiung für Zwecke der Jugendpflege und des Jugendsports de 29 de junio, 1962 (GVBl., pág. 74); Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Gewährung von Sonderurlaub für ehrenamtliche Mitarbeiter in der Jugendhilfe de 31 de julio, 1974 (BVBl., pág. 768); Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die Erteilung von Sonderurlaub an Jugendgruppenleiter in der Jugendpflege de 12 de noviembre, 1953 (GVBl., pág. 131); Saarland: Gesetz Nr. 759, über Sonderurlaub für in der Jugendpflege ehrenamtlich tätige Personen de 8 de junio, 1962 (ABl., pág. 481), in der Fassung de 15 de mayo, 1968 (ABl., pág. 362).

(6) Arbeitskreis Arbeit und Leben für die Bundesrepublik Deutschland. Actas de la Asamblea General de 16 y 27 de mayo en Bremen (pág. 11).

(7) UNESCO. Documento 13 C. Resoluciones 1261 (d). XIII Conferencia General. París, 1964. Citado según la versión alemana en Görs D., «Zur politischen Kontroverse um den Bildungsurlaub. Politische, ökonomische und didaktische Bedingungen. WSI Studim». Tomo 37. Köln, 1978.

(8) Citado en, «Deutscher Bundestag». Documento 4/4766.

(9) Gesetz zur Förderung der Teilnahme an Bildungsveranstaltungen de 16 de julio, 1979 (Berlin, GVI., 26 Jg., núm. 64, pág. 1140 de 23 de julio, 1970); modificada por Ley de 31 de enero, 1978; Hamburgisches Bildungsurlaubsgesetz de 21 de enero, 1974. (H. GVBl. núm. 3, pág. 6); Bremisches Bildungsurlaubsgesetz de 18 de diciembre, 1974 (BrGBl. 1974; pág. 348); Niedersächsisches Gesetz

El cuadro 1 ofrece una visión sobre los fines, ámbitos de aplicación, duración, frecuencia y finalidades de utilización de tales permisos para formación regulados por el estado.

Esta evolución vino acompañada por la aprobación de leyes para la formación de adultos, entre otros Land, en Hessen y Nordrhein-Westfalen, con las cuales se fortaleció mucho la infraestructura de las escuelas superiores populares y en parte también de otras instituciones responsables de la formación de adultos mediante subvenciones oficiales.

Si con estas leyes se ha cubierto, dentro de la competencia de los Land, un amplio campo de formación profesional y cívica, también el Estado federal ha promulgado una serie de leyes muy importantes que configuran el permiso para formación, tal como lo determina la convención 140 de la OIT, cuando se trata de una licencia retribuida de los trabajadores con fines de educación, no debe ser siempre el empresario el que figure como único financiador del permiso.

En primer lugar tenemos la *Ley para la promoción del trabajo* (10), modificada muchas veces desde su promulgación en 1969, que es un instrumento esencial para la promoción de la formación profesional dirigida por el Estado mediante el Instituto federal de trabajo (como institución autónoma). La ley define como objetivo el promover la participación en los programas que se dirigen a «fijar, mantener o ampliar los conocimientos y prácticas o adaptarse a la evolución técnica y permitir un ascenso profesional, presupuestas una formación profesional determinada o una experiencia profesional adecuada (formación permanente profesional)» según el artículo 41 y siguientes de la ley. Lo mismo se puede decir de la reconversión profesional para los que buscan trabajo, a los cuales facilita «el paso a otra actividad profesional adecuada», garantizando o mejorando la movilidad profesional. (Artículo 47 y siguientes de la Ley.)

La promoción comprende el pago de las ayudas de mantenimiento para los participantes en tales programas, durante un período de dos semanas hasta dos años y por un importe del 58 al 80 por 100 de los anteriores ingresos líquidos, hasta ciertos límites máximos. Además se subvencionan los costes derivados de la formación profesional (matriculación, costes de locomoción, gastos de alojamiento y comida, libros, etc.). Bajo ciertas condiciones se promociona también a instituciones que ofrezcan tales programas. (Artículos 50 y 55 de la ley.)

La crisis estructural y la recesión condujeron a unas restricciones presupuestarias federales que supusieron una limitación en las prestaciones que antes se concedían con mucha generosidad. Sin embargo, en 1977 aún participaron 69.000 personas en los programas de plena dedicación; en 1967 fueron 30.000 más y en 1975 el número fue el doble que en 1977. Junto a los efectos de política de empleo de estas medidas, hay que subrayar el aspecto de política de formación. Según datos del Instituto federal, el efecto de estas medidas en cuanto a la disminución del número de parados se cifra entre 57.000 y unos 100.000 por año (1973 a 1978) (11).

über den Bildungsurlaub für Arbeitnehmer in der Fassung de 17 de diciembre, 1974 (Nieders. GVBl., núm. 47/1974, pág. 570); Hessisches Gesetz über den Anspruch auf Bildungsurlaub vom 24 de junio, 1974 (GVBl. I, núm. 21, pág. 300 y ss.).

(10) Ley de 25-6-1969 (BGBl. I, pág. 582), modificada por la 19. Rentenanpassungsgesetz de 3 de junio, 1976 (BGBl. I, pág. 1373) (Situación: mayo, 1979).

(11) Datos suministrados por: Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl u.a.); Überlegungen II, zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg, 1978.

Los derechos derivados de la ley de promoción del trabajo se limitan básicamente a personas que están obligadas a cotizar por el seguro de desempleo y que, por regla general, ya llevan cotizando algunos años. No pueden ser solicitados, por ejemplo, por los funcionarios o los recién graduados de escuelas superiores, sin previa actividad lucrativa.

También la *ley sobre formación profesional* contiene, para los que se van a formar en un contexto económico privado, unos derechos a una exención retribuida del trabajo para asistir a la escuela de formación profesional y en su caso a los programas extraordinarios de formación requeridos.

En cierta forma, *la ley federal de promoción de la formación* es una fuente importante de subvención del permiso para formación en sentido amplio: las personas mayores de treinta y cinco años o con previa formación cualificada y tres o cinco años de actividad productiva, que asistan a un colegio o escuela nocturna tienen derecho a los gastos de manutención y de formación, según las directrices de la ley; para ello se computan los ingresos propios y de la esposa/marido según unas normas determinadas. Los derechos se ejercen directamente frente al Estado que financia estas prestaciones, parcialmente reembolsables.

En un sector más amplio de legislación político-social, el Estado federal ha creado unos derechos de los que se pueden beneficiar, para gozar de los permisos para formación, grupos de personas que desempeñan funciones legales en el campo de la representación obrera. Citamos las siguientes:

- **Ley de Comités de empresa de 1972:** los miembros de los comités de empresa, en su calidad de representantes elegidos por los trabajadores de la empresa privada, tienen derecho a tres semanas de permiso para formación durante un mandato de tres años y cuatro semanas en el primer mandato. Además tienen derecho a asistir a actos en que se impartan enseñanzas que sean necesarias para el trabajo del comité (párrafo 37, secciones 6 y 7). Teniendo en cuenta que este grupo de personas supera ampliamente las cien mil personas, tenemos unos derechos muy importantes que suponen unos gastos elevados para las empresas. La homologación y reconocimiento de los sistemas o programas de formación incumben al correspondiente ministro de Trabajo del Land.
- Normas análogas se contienen en la *Ley federal de representación del personal* (14) de 1974 que regula la representación de trabajadores, empleados y funcionarios del estado federal y sus entidades públicas. Dichas normas están completadas por similares ordenamientos contenidos en las *leyes sobre representación de personal de los Land*, con los cuales se regulan la representación de los funcionarios de los Land y de los Municipios y también de los que prestan servicios en las entidades de derecho público.

En las normas legales que hemos indicado referidas a los representantes de los trabajadores o personal en general, el empresario o empleado corre con el pago de los haberes-retribuciones.

(12) Bundesgesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung. En su redacción del 9 de abril, 1976 (BGBl I, pág. 990).

(13) BGBl I, pág. 13. De modo análogo sucede con los representantes juveniles, según el artículo 65, párrafo 1.

(14) BGBl I, pág. 693. BGBl III, 2035-4. El fundamento legal se halla en los artículos 46, párrafos 6 y 7 y en el 62.

Para sectores especialmente importantes, desde el punto de vista socio-político, también se han dictado normas sobre permisos para formación, cuyos sueldos o salarios son pagados por el correspondiente empresario. Citamos, por ejemplo, la *ley sobre minusválidos* en la que se regula la concesión de permisos al personal de confianza para un perfeccionamiento de sus funciones. Lo mismo se aplica a los médicos de empresa y expertos en seguridad en el trabajo. En la *ley sobre seguridad en el trabajo* se concede a ambos grupos de especialistas derecho al necesario perfeccionamiento de sus técnicas continuando con la percepción de sus haberes. La *norma sobre seguros del Reich* garantiza análogos derechos a liberarse del trabajo en favor de los miembros de las entidades reguladas legalmente (15).

Otro aspecto de la regulación, a nivel federal, está en el *Decreto sobre permisos especiales para funcionarios federales y jueces* (16) de fecha 18-8-1965 que también se aplica a los trabajadores y empleados del Estado y de sus entidades. Según dicha norma, se pueden conceder permisos especiales retribuidos, entre otros motivos:

- para fines sindicales;
- para participar en sesiones científicas y;
- en actos destinados a formación y perfeccionamiento profesionales de los que se espera un beneficio para el servicio;
- para asistir a actos de formación política pública que sean dignos de promoción.

El permiso supone, por norma general, un período de 3-6 días y en casos especiales puede llegar hasta los doce días. Para el aprendizaje de una lengua extranjera, necesaria para el trabajo, el período puede ampliarse hasta tres meses. En los Land y municipios existen normas parecidas.

Esta pequeña síntesis de la estructura formal de la regulación estatal del permiso para formación en la República Federal pone de manifiesto que existe una cierta sistemática que contiene los siguientes rasgos:

- Por la estructura federal del Estado, la competencia reguladora de los problemas de formación está en manos de los Land, que pueden dictar leyes sobre permisos para casos concretos, como ya ha sucedido en algunos Land. El problema reside en la formación general, cívica y —en grado limitado— en la profesional. Por regla general, la retribución de dichos permisos corre a cargo del patrono.
- El Estado participa en la promoción de la formación dentro del marco de la formación general y también en la educación profesional en el sector terciario, en base a sus competencias constitucionales, lo mismo se aplica a las cuestiones de formación profesional. Como en ambos casos se interrumpen o se cancelan las situaciones de trabajo, las solicitudes de subvención se dirigen en primer lugar al Estado, y en segundo lugar al Instituto federal del trabajo como organismo autónomo en el ámbito del mercado del trabajo. Las prestaciones se suelen financiar

(15) *Schwerbehindertengesetz* in der Fassung de 29 de abril, 1974 (BGBl I, pág. 1006). *Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit* de 12 de diciembre, 1973 (BGBl, pág. 1884). *Reichsversicherungsordnung* de 19 de julio, 1911 (RGBl, pág. 640), modificada en 24 de agosto, 1967 (BGBl I, pág. 2483).

(16) BGBl I, pág. 902, modificada el 14-8-69.
BGBl I, pág. 1305. BGBl III, núm. 2030-2-10.

mediante los rendimientos de las cotizaciones, completados por subvenciones federales en los momentos de crisis estructurales o coyunturales.

- El estado federal, además, garantiza para los representantes obreros (en sentido amplio) unos derechos a licencias para formación especializada de estos grupos de personas, a cargo del respectivo empleador. Análogas normas están vigentes, a nivel de Land, para los representantes del personal de servicio público. Lo mismo se aplica a los médicos de empresa y a los expertos en la seguridad en el trabajo.
- El Estado federal ha creado también, para sus servidores, un derecho limitado a gozar de permisos especiales; en este caso opera como patrono y cumple con su deber de protección a los productores. El cuadro 2 refleja, de forma simplificada, estas relaciones.

Por todo lo expuesto, es evidente que las normas presentan ciertas interferencias que, en la práctica, apenas tienen importancia. Tomando como base y medida el convenio 140 de la OIT se comprueba que existen numerosas regulaciones de la formación en un amplio contexto y que también se aplican normas por encima de leyes específicas de los Land por razones estatales. En cuanto a los programas de formación sindical, también en el sentido del convenio de la OIT, los permisos se fundan solamente en normas legales a nivel de Estado y de Land, normas que se refieren a la formación de los representantes de trabajadores elegidos de acuerdo con la ley. No existe un derecho general, basado en la ley, para el disfrute de un permiso o licencia para formación que pueda solicitar un miembro cualquiera de un sindicato o un hombre de confianza (típica función sindical).

Las disputas o controversias relativas al permiso para formación tampoco están reguladas en la República Federal de Alemania. Se ha presentado una ley sobre dicho permiso en el Land de Nordrhein-Wesfalen; se calcula que entrará en vigor en la actual legislatura del parlamento del Land (hasta 1980).

En todos los Länder que todavía no dispone de instrumentos legales reguladores del permiso para formación existen proyectos de ley en discusión, con diversas estructuras y perspectivas de éxito.

Con el apoyo de las autoridades estatales se han estudiado diversas formas de permisos plasmadas en programas marco, valorados y presentados científicamente. El más completo de todos ellos fue el «Programa para el ensayo y desarrollo del permiso para formación», promovido por el ministro federal de Educación y Ciencia y que se llevó a cabo de abril de 1975 a diciembre de 1976. Se analizaron diversas cuestiones sobre comunicación personal, asuntos profesionales, políticos, dentro de un total de 52 programas de una duración, cada uno, de unas dos semanas. Los grupos de personas menos favorecidas tales como los trabajadores a turno, trabajadoras con hijos, trabajadores sin una formación profesional concreta también estaban incluidos, así como los procedentes de sectores menos estructurados.

Todavía no se han presentado, para discusión pública, los resultados del ensayo (17 a).

(17) Se presentaron proyectos de ley de la fracción del SPD y de la Unión Alemana de Sindicatos.

(17a) Información más detallada y datos bibliográficos en Beer, U. (op. cit., págs. 59-69).

4. EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN LAS REGULACIONES SOBRE PACTOS COLECTIVOS DE TRABAJO EN LAS LICENCIAS PARA FORMACION

El convenio colectivo representa, en la normativa jurídica alemana, una figura legal de gran importancia para la ordenación de las relaciones colectivas laborales. De acuerdo con la ley de convenios colectivos y con la autonomía de las partes, basada en dicha ley, se pueden regular casi todos los sectores de la relación laboral (partes contratantes: patronos y sus confederaciones y sindicatos y sus federaciones) (18).

Desde hace tiempo los sindicatos vienen utilizando este instrumento legal para garantizar los permisos para dedicarse a diversas funciones político-sociales y también sindicales. Este fenómeno se producía la mayoría de las veces sin la existencia de un derecho a seguir percibiendo los haberes. Con posterioridad se implantó cada vez con más fuerza el convenio colectivo para garantizar unos mayores derechos a la formación. Un estudio del instituto científico social y económico de la Federación de sindicatos alemanes y los cálculos de Görns muestran la situación de los convenios colectivos firmados y su contenido en cuanto al punto que nos ocupa, es decir, la situación del permiso para formación; ver cuadro 3. Según dichos datos, en las zonas o sectores económicos examinados, el 14 por 100 de todos los trabajadores tienen derecho al permiso para formación. En cuanto al aspecto de si el permiso es pagado o no, vemos que sólo la mitad del porcentaje antes citado cobran el permiso. Un análisis más amplio de la cuestión indica que han de tomarse también en cuenta unas premisas de calificación y demanda como diferentes y reconocidos titulares de los programas educativos dentro del marco de los permisos. Considerando los riesgos políticos del mercado del trabajo, teniendo en cuenta las crecientes demandas en favor de la defensa de la representación de los trabajadores basada en la ley y también como parte integrante de sus estrategias globales para la reducción de la jornada laboral, los sindicatos intentarán en el futuro utilizar cada vez con más fuerza este instrumento. Los estudios sobre el descanso del sábado han aparecido de nuevo, lo cual significa que vuelven a existir nuevas dimensiones del problema.

5. CONFLICTOS Y PROBLEMAS DE LOS PERMISOS PARA FORMACION

El permiso para formación es considerado por los partidos políticos de la República Federal de Alemania como una materia de legislación, tan controvertida su progresiva ampliación mediante los convenios colectivos. En el campo político la situación del sistema de formación con un elevado número de titulados de grado II (doce y trece años de escolaridad) y de escuelas superiores, desempeña una misión importante desde el punto de vista de la necesidad de una reconversión y alta calificación de la mano de obra frente a los cambios tecnológicos y estructurales. En el marco de los convenios

(18) Tarifvertragsgesetz en su redacción del 25 de agosto, 1969 (BGBl I, pág. 1323), modificada por la Heimarbeitsänderungsgesetz de 29 de octubre, 1974 (BGBl I, pág. 2879) en conexión con el artículo 9, párrafo 2 de la Ley Fundamental.

(19) Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB. Tarifarchiv. Tarifvertragliche Regelungen über Bildungsurlaub. Resumen global de fecha, 31-3-1977. Dusseldorf, 1979. Görns D., op. cit., págs. 63 y ss.

colectivos, los patronos intentan siempre aprovechar la coyuntura de un exceso de mano de obra bastante elevado en el mercado del trabajo, con el fin de obstaculizar o limitar la ampliación de las licencias para formación o bien remitir a la situación de intereses y fuentes de financiación privados o públicos.

Como en otros países, las licencias para instrucción hasta ahora reglamentadas tienen una reducida utilización.

Los contingentes deberían ser algo más amplios para los cursos de formación sindical que son financiados o bien por los patronos, por obligación legal, o bien por los mismos sindicatos, incluso cuando exista una disminución del salario para los afiliados y trabajadores que no desempeñan funciones de representación legal (20).

Otro fenómeno significativo desde el punto de vista socio-económico y comprobable estadísticamente es la reducida participación de los menos cualificados en la asistencia a los cursos y programas de formación. Se puede sostener la tesis de que cuanto más elevada es la posición social y educativa, tanto mayor es el interés en el perfeccionamiento profesional. Ello se comprueba, por ejemplo, observando que, en los primeros programas del Instituto alemán de trabajo, más de la mitad de los participantes eran directivos y personal de alta calificación. También los técnicos han utilizado tales posibilidades con más intensidad que los obreros especializados. La licencia para formación no conduce —sin contradirección instrumental— a una pretendida igualdad de oportunidades, o por lo menos al reajuste de las mismas, sino que más bien se intensifican los equilibrios educacionales.

Los permisos para formación están sometidos a influencias cíclicas y estructurales. En períodos de recesión disminuye el interés y la disposición del trabajador a que se le libere del trabajo para participar en programas de formación, ya que tiene miedo a un perjuicio en su puesto de trabajo en la propia empresa por el hecho de su ausencia. Lo mismo puede aplicarse, en parte, cuando se trata de programas de formación profesional.

Por ello, la licencia para formación opera a favor del ciclo; una influencia en contra del ciclo sería significativa desde el punto de vista político. Lo mismo puede decirse de los sectores estructuralmente amenazados y en situación crítica. En este caso es muy difícil lograr unas ausencias al trabajo para dedicarse a la capacitación, ya sea en el marco de un «trabajo de rescate» de puesto de trabajo o a través del Instituto federal del trabajo.

La problemática fundamental de siempre reside en el coste de las licencias para formación. Los sindicatos pretenden que el patrono sea, fundamentalmente, el que siga pagando las retribuciones salariales; sin embargo, se intenta también conseguir una contribución estatal para hacer frente a tales licencias por formación en los casos en que no se percibe que exista un claro interés para la empresa o el negocio.

Teniendo en cuenta el nivel salarial bastante alto de la República Federal de Alemania, los costes son importantes: por ejemplo, un día de formación de un miembro del Comité de empresa en régimen interno en un centro de los sindicatos, le cuesta al patrono, en concepto de salario —base— y gastos de formación, de 320 a 370 DM y los sindicatos tienen que satisfacer con frecuencia un suplemento de otros 70 DM por día (21).

(20) Datos individualizados pueden hallarse en Görs D., op. cit., págs. 71 y ss.

(21) Comunicación de la oficina de Formación del DGB (Unión Alemana de Sindicatos) al autor, Mayo, 1979.

Otro problema que se opone a la ampliación de las licencias para educación es la capacidad limitada de los establecimientos de este género. Otros obstáculos son las complicadas estructuras legales con las distintas competencias y fuentes de financiación, los elevados gastos burocráticos y los pocos controles de los resultados, como se pone de manifiesto en una comparación internacional.

Aunque existían programas para una planificación federal en colaboración con los Land, no se han continuado con una seriedad digna de crédito. Hasta ahora para montar una planificación segura faltan instrumentos estadísticos racionales y unas posibilidades de valoración. Por consiguiente, no se pueden establecer previsiones fiables sobre la extensión de la formación continuada en la República Federal (22).

Por desgracia, hay que temer que no sean bastantes las oportunidades derivadas del desafío del desarrollo demográfico (hasta 1985 las promociones de licenciados irán en fuerte aumento) y una sobreoferta de mano de obra en el mercado del trabajo, para seguir desarrollando unas formas razonables de la licencia para formación mediante leyes y convenios colectivos. El permiso para adaptarse a los cambios políticos, educativos y de formación de personal. un instrumento imprescindible para las sociedades industriales desarrolladas para adaptarse a los cambios políticos, educacionales y de formación de personal. Al mismo tiempo, seguirá siendo un factor importante para perfeccionar, mediante la formación sindical y cívica, el efecto multiplicador de una estructura democrática. La licencia para formación es necesaria.

(22) Ver las publicaciones de la OCDE/CERI: «Developments in Educational» Leave of Absence. Paris, 1976. «Alternation between Work and Education». A Study of Educational Leave of Absence at Enterprise Level. Paris, 1978.

LEYES Y PROYECTOS DE LEYES PARA IMPLANTAR UN PERMISO PARA FORMACION, A NIVEL DE LAND. INCLUYE HASTA FINALES DE 1977

<p>Ley para promoción de ins- tituciones para forma- ción. Berlin 16 de julio de 1970 +)</p>	<p>Bremen: Ley sobre per- misos retribuidos para formación, de fecha 18-12-1974</p>	<p>Hamburgo: Ley sobre per- misos retribu- dos para for- mación, de fe- cha 21-1-74</p>	<p>Hessen: Ley sobre el derecho a disponer de permisos retribuidos para formación, del 24 de junio de 1974</p>	<p>Baja Sajonia: Ley sobre permisos para forma- ción, 17-12-74</p>
<p>Liberación del trabajo sin dis- minución de in- gresos</p>	<p>Liberación del trabajo, si- guiendo la percepción del sueldo</p>	<p>Exención del tra- bajo siguiendo con la perce- pción del salario</p>	<p>Exención del trabajo si- guiendo con la percepción del sueldo.</p>	<p>Liberación del trabajo sin disminución del salario</p>
<p>Contribuir a la colaboración ci- vica y política en el estado y la so- ciedad o servir a la formación profesional</p>	<p>Formación permanente y ge- neral</p>	<p>a) Formación política: promo- ver la capacidad de los trabajado- res para juzgar las situaciones políticas y asu- mir las tareas po- líticas y sociales</p>	<p>a) Formación política. De- be colocarse al trabajador en situación de conocer las situaciones sociales y capacitarle para desempe- ñar tareas cívicas</p>	<p>Servir a la formación per- manente, política y pro- fesional en instituciones reconocidas</p>
		<p>b) Formación profesional, mejorarla y a los trabajado- res a adquirir, mejorar y am- pliar su califica- ción y movilidad profesionales</p>	<p>b) La formación profesio- nal permanente debe fa- cultar al trabajador para mantener su calificación amplia y al mismo tiem- po impartirle conocimien- tos sobre su entorno so- cial, para que conozca su lugar de trabajo y de convivencia</p>	

<p>Lej para pro- moción de ins- tituciones para forma- ción. Berlín 16 de julio de 1970 +)</p>	<p>Bremen: Ley sobre per- misos retribuidos para formación, de fecha 18-12-1974</p>	<p>Hamburgo: Ley sobre per- misos retribu- dos para for- mación, de fe- cha 21-1-74</p>	<p>Hessen: Ley sobre el derecho a disponer de permisos retribuidos para formación, del 24 de junio de 1974</p>	<p>Baja Sajonia: Ley sobre permisos para forma- ción, 17-12-74</p>
<p>Ambito de apli- cación</p>	<p>Empleados, incluso los que se están formando, cuyas relaciones laborales se desarrollan sobre todo en el Land de Bremen (tam- bién los que trabajan a domicilio y otras personas trabajadoras). No se apli- ca a los funcionarios y jueces</p>	<p>Empleados, in- cluso los que es- tán en período de formación, cuyo trabajo se desarrolle princi- palmente en Hamburgo</p>	<p>Empleados y los que están en período de formación, siempre que no hayan su- perado los 25 años de edad</p>	<p>Empleados y educandos; trabajadores a domicilio y otros trabajadores</p>
<p>Duración y fre- cuencia</p>	<p>Un máximo de 10 días labora- bles por año na- tural</p>	<p>10 ó 12 días la- borables en dos años naturales</p>	<p>5 ó 6 días laborables por año.</p>	<p>10 ó 12 días laborables dentro de dos años natu- rales. La obligación del patrono para garantizar el permiso para la formación se limita a conceder dos días y medio a cada uno al 30-4 de cada año na- tural</p>

FUENTE: Tomado de Gors, D.: Zur politischen Kontroverse um der Bildungsurland. Köln, 1978, página 59 (abreviado).

CUADRO 2

EL SISTEMA DE REGLAMENTACION ESTATAL DEL PERMISO PARA FORMACION ENTENDIDO COMO LICENCIA RETRIBUIDA CON FINALIDADES EDUCATIVAS —RESUMEN—

Clases de formación	Beneficiarios o titulares de derechos	Reglamentación estatal	Prestaciones y remuneraciones
Formación general, perfeccionamiento de tipo medio y universitario	Educandos en estas instituciones (incluso después de la formación profesional y actividad remunerada)	Ley federal de promoción de la formación	Gastos de manutención y formación a cargo del Estado, con compensación de determinados ingresos, reclamación de créditos
Formación general cívica y profesional	Trabajadores y educandos (en parte con límites de edad)	Ley de los Land sobre licencia para formación (ver cuadro número 1)	Reembolso de los gastos por el empresario
Formación profesional permanente y reconversión	Trabajadores, los que buscan trabajo mientras hayan cotizado para el seguro de desempleo	Ley de promoción del trabajo	Aportaciones para manutención y diversos costes de la formación a cargo del Instituto alemán o de subvenciones federales
Formación profesional permanente	Médicos de empresa y expertos de seguridad en el trabajo	Ley de seguridad en el trabajo	Abono de las retribuciones y de los costes de los programas por parte del patrono
Formación dirigida a la función de los representantes de personal	Representantes elegidos para comités de empresas, disminuidos físicos, en los órganos de la seguridad social	Ley de comités de empresas, Ley de representantes del personal, Ley sobre disminuidos profundos, ordenación del Reich sobre seguros	Por regla general: pago de las retribuciones y parte de los costes de los programas a cargo del patrono
Formación y perfeccionamiento permanente, cursos científicos, formación cívica	Trabajadores del servicio público	Normas sobre permisos especiales del Estado y los Land	Pago de las retribuciones a cargo de las autoridades de empleo

CUADRO 3

EL PERMISO PARA FORMACION EN LOS DISTINTOS
CONVENIOS COLECTIVOS —RESUMEN—

Reglamentación hasta el 31 de marzo de 1977.

Número de trabajadores beneficiados dentro de la totalidad de los trabajadores por sectores económicos.

1	Número total de trabajadores en miles	Total de trabajadores beneficiados		Número de convenios colectivos con cláusulas sobre permisos para formación	Número total de trabajadores en miles	Porcentaje del total de trabajadores beneficiarios	Porcentaje del total de trabajadores
		Total en miles	Porcentaje del total de trabajadores				
	2	3	4 = (3:2)	5	6	7 = (6:)	8 = (6:2)
Agricultura y montes	242	122	50,4	20	47	38,5	19,4
Minería, gas, electricidad y agua.	499	92	18,4	18	16	17,4	3,2
Industrias básicas y de bienes de producción	1.577	262	16,6	16	6	2,3	0,4
Industrias de bienes de capital	3.565	859	24,1	4	840	97,8	23,6
Industrias de bienes de consumo	1.603	548	34,2	38	—	—	—
Industrias de productos de alimentación.	445	46	10,3	25	14	30,4	3,1
Industrias de la construcción	1.637	112	6,8	6	109	97,3	6,7
Artesanía.	1.079	198	18,4	13	—	—	—
Comercio, banca y seguros.	3.490	270	7,7	18	29	10,7	0,8
Tráfico y transmisión de noticias	969	237	24,5	22	210	88,6	21,7
Servicios privados y públicos.	4.370	19	0,4	13	16	84,2	0,4
Organizaciones no lucrativas	325	—	—	11	—	—	—
TOTALES	19.801	2.765	14,0	204	1.287	46,5	6,5