

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1986, DE 7 DE ENERO, POR LA QUE SE CREA EL CONSEJO GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del 30 de octubre de 1996 el siguiente

DICTAMEN

1. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de octubre del año en curso tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, solicitando que este organismo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional. Al Anteproyecto se acompaña una Memoria explicativa de las razones que han llevado a promover los cambios que en aquél se introducen, así como una Memoria económica informando sobre los costes que supondrían los mismos.

El Consejo General de Formación Profesional fue creado por Ley 1/1986, de 7 de enero, como órgano consultivo de participación institucional y asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional reglada y ocupacional. Fruto del Acuerdo Económico y Social de 1984, vino a reemplazar a la Junta Coordinadora de Formación Profesional de

la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa.

Una de las principales competencias del Consejo establecidas en su Ley de creación consiste en la elaboración del Programa Nacional de Formación Profesional. En su etapa 1993-1996, el Programa ha incorporado un concepto integrador de la formación profesional así como un diseño de la distribución de responsabilidades entre los distintos órganos competentes en la materia. En la primera dirección apuntada, el Programa ha adoptado una visión integral de las actividades formativas del sistema educativo, las de la Formación Profesional Reglada y las dependientes de la Administración laboral (Formación Ocupacional), que se han visto completadas por la Formación Profesional Continua para los trabajadores ocupados con la firma del Acuerdo Tripartito de Formación Continua.

En esta tarea de revisión constante de la formación profesional y estando en ciernes la renovación del Programa Nacional de Formación Profesional en lo que será su segunda etapa, se hace preciso ajustar el marco legal a la descentralización en el ámbito de la formación profesional. El gradual traspaso de competencias en materia de Formación Profesional a las Comunidades Autónomas requiere un nuevo diseño de los distintos organismos en los que es posible abrir una vía de participación a las mismas. El propio Programa Nacional de Formación Profesional hacía hincapié en la necesidad de negociación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, para “hacer concurrentes los objetivos del Programa con los planes específicos de cada una de ellas en materia de formación profesional”. Como objetivo primordial del mismo, se apuntaba reiteradamente la necesidad de promover instrumentos y órganos de coordinación de los diversos agentes e instituciones competentes en la materia y especialmente de coordinar la actuación de las Comunidades Autónomas con la del Consejo. Es a esta filosofía a la que obedecen las modificaciones que introduce el Anteproyecto objeto de Dictamen.

2. CONTENIDO

El Anteproyecto consta de un Artículo Único, una Disposición Adicional y una Disposición final. En el Artículo Único se modifican los números uno y tres del también Artículo Único de la Ley 1/1986, relativo el primero a la creación y naturaleza jurídica del Consejo, mientras que el número tres se refiere a su composición.

La Disposición Adicional insta al Consejo a que elabore la norma de adaptación de su Reglamento a las previsiones contenidas en el Anteproyecto, a fin de que aquélla pueda ser aprobada por el Gobierno.

La Disposición Final ordena la entrada en vigor del Anteproyecto al día siguiente de su publicación en el BOE.

Con carácter general, los cambios que introduce el Anteproyecto, objeto de Dictamen, vienen a modificar varios aspectos de la composición y funcionamiento del Consejo con el fin de adecuar su norma legal a la participación de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta lo avanzado del proceso de transferencia de competencias, y desde la perspectiva de la inminente elaboración del próximo Programa Nacional de Formación Profesional, una vez extinguida la vigencia del anterior.

Asimismo, se ajusta el ámbito objetivo de las competencias del Consejo a la nueva concepción integrada de la formación profesional, que aúna tanto la reglada como la ocupacional (esta última destinada a trabajadores ocupados y a desempleados). A tal finalidad respondería la supresión de la precisión que figuraba en el número 1 del Artículo Único “in fine” y que se refería a la “(...) Formación Profesional *reglada u ocupacional*” como objeto sobre el que recaen las competencias del Consejo.

Entrando en las modificaciones que afectan a la estructura y composición del Consejo General de Formación Profesional, son dos los cambios sustanciales que introduce el Anteproyecto, por otra parte estrechamente ligados entre sí:

- En primer lugar, la modificación del número 1 del artículo Único supone, de hecho, una importante ampliación del ámbito competencial del Consejo, puesto que si

anteriormente sus funciones de asesoramiento, consulta y participación habían de ser ejercidas por este órgano únicamente para con el Gobierno de la Nación, el Anteproyecto al sustituir la mención a este último por la de “Administraciones públicas”, ensancha notablemente el espectro de sujetos jurídicos a los que el Consejo habrá de prestar asesoramiento y consulta y servir de foro de participación.

- En segundo lugar, por lo que hace a la composición del Consejo, hasta ahora órgano tripartito de consulta, el Anteproyecto incorpora a su estructura un cuarto grupo en representación de las diecisiete Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. En coherencia con esta sustancial modificación, se amplía a 19 el número de vocales de cada uno de los grupos a fin de equiparar el número de representantes al de las Comunidades Autónomas más las ciudades de Ceuta y Melilla, siguiendo el modelo instaurado en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo creada por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Se convierte así en un organismo cuatripartito que incluye a 19 representantes de la Administración General del Estado, diecinueve vocales en representación de las Comunidades Autónomas (incluyendo a Ceuta y Melilla), diecinueve vocales por parte de las organizaciones empresariales más representativas y diecinueve vocales de las organizaciones sindicales más representativas.

Mientras la Presidencia seguirá correspondiendo al Ministro de Educación y Cultura y al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales alternativamente, la incorporación del cuarto grupo supone la asignación al mismo de una de las dos Vicepresidencias hasta el momento ocupadas por la Administración General del Estado, mientras las dos restantes corresponderán a cada uno de los dos grupos formados por las representaciones de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Por parte de la Administración General, la Vicepresidencia recaerá en el Secretario General de Educación y Formación Profesional o Secretario General de Empleo alternativamente, mientras las otras tres serán elegidas de entre los miembros de los restantes grupos.

El Anteproyecto establece además un plazo máximo de cuatro años para la renovación de la composición del Consejo, plazo que no existe en la Ley modificada. Añade asimismo que los miembros del Consejo General de Formación Profesional serán nombrados por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales a propuesta de las organizaciones representadas en el propio Consejo.

Finalmente, la Disposición Adicional fija la necesidad de modificar el reglamento de funcionamiento para su adecuación a los cambios que incorpora el Anteproyecto.

3. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES

3.1.- De carácter general

Las principales modificaciones introducidas en el Anteproyecto están de acuerdo con la propia filosofía del Consejo General de Formación Profesional vertida en el Programa Nacional de Formación Profesional. La nueva configuración del Consejo se ajusta a la necesidad de una coordinación que posibilite la articulación adecuada de políticas territoriales entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas, facilitando así su participación en el diseño del próximo Programa Nacional de Formación Profesional.

En este sentido, el CES estima pertinentes los cambios introducidos en la estructura y composición del Consejo General de la Formación Profesional, al considerar que se ajustan a los objetivos marcados por el mismo para el desarrollo del Programa Nacional de Formación Profesional. Coordinar los distintos programas de formación profesional de diversas instituciones para evitar solapamientos y aprovechar recursos disponibles, así como realizar una gestión y ejecución coordinada de todas las instituciones pertinentes, exige incluir en el Consejo a los organismos competentes en la materia, en este caso, las Comunidades Autónomas.

En tanto que se adecúan a los principios de actuación fijados por el propio Consejo General de Formación Profesional, el CES estima oportunos los cambios introducidos en

la nueva composición del mismo, considerando la relevancia de la inclusión de la dimensión regional en la planificación de la formación profesional, tanto por su contribución a la mejor adaptación a las necesidades del entorno como por sus efectos en el desarrollo regional.

No obstante, con carácter general, el Consejo Económico y Social considera que sería necesaria una explicación sobre los efectos de los cambios en la composición del Consejo en relación al ámbito de sus competencias, aclaración que no se incluye en la Memoria explicativa que se ha acompañado al Anteproyecto. En efecto, en el listado de competencias del Consejo que se recoge en el número 2 del Artículo Único de la Ley, así como en el artículo 2 de su Reglamento, aparecen referencias al Gobierno y a los Departamentos Ministeriales que suscitan dudas a este Consejo sobre si deberían ampliarse haciendo mención también a las Administraciones Públicas y a los organismos que dentro de las mismas tengan asignadas competencias en materia de formación. Dado que aquel artículo no ha sido modificado por el Anteproyecto objeto de Dictamen, el Consejo estima que, en consonancia con la ampliación del objeto de su competencia que parece implicar la inclusión de las Administraciones Públicas como destinatarias del asesoramiento y consulta del Consejo y partícipes en el mismo, debería revisarse la redacción del mismo a fin de modificarla en su caso.

3.2. Al articulado

Al número 1 del Artículo Único

El Consejo entiende que la supresión de la mención específica a la formación reglada y ocupacional se corresponde con una concepción integradora de la formación profesional que coincide con la terminología utilizada en el ámbito de la Unión Europea.

Al número 3 del Artículo Único

La introducción de las Comunidades Autónomas en la estructura del Consejo General de la Formación Profesional supone su conversión en un órgano cuatripartito de modo que, tal y como figura en la redacción actual del Anteproyecto el peso de las Administraciones Públicas en las votaciones se duplica, en detrimento de las organizaciones empresariales y sindicales. A fin de evitar que la ruptura del tripartismo en la composición de este organismo conduzca a un desequilibrio no deseable en las respectivas representaciones, el Consejo estima que el voto de las organizaciones empresariales y sindicales debería ser ponderado de forma análoga al sistema implantado en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 13.4). A tal efecto se propone incluir un apartado nuevo entre el número 3.2 y el actual número 3.3 (que pasaría a ser 3.4) del Artículo Único en los siguientes términos:

“3.3. El Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría. A tal fin los representantes de las Administraciones Públicas tendrán cada uno un voto, y dos cada uno de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales.”

4. CONCLUSIÓN

El Consejo Económico y Social valora positivamente la incorporación de las Comunidades Autónomas en la estructura del Consejo General de Formación Profesional, en aras de su necesaria participación en las decisiones que atañen a sus competencias en esta materia, dado el avanzado estado del proceso de transferencia de las mismas. No obstante, estima que la toma en consideración de las observaciones realizadas contribuiría a un mejor cumplimiento de los fines que persigue la modificación normativa objeto de este Dictamen.

Madrid, 30 de octubre de 1996

El Secretario General

Vº Bº El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA LA COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS (COAG) DEL GRUPO TERCERO

De acuerdo con lo previsto por el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social, el Consejero D. José Luis González del Castillo, representante de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), formula el siguiente voto particular al Dictamen del CES aprobado en el Pleno Extraordinario del día 30 de Octubre de 1996, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional.

1.- Exposición de motivos

El presente voto particular encuentra su justificación en que el Gobierno pretende con vistas a la elaboración del próximo Programa Nacional de Formación Profesional modificar la composición del Consejo General de Formación Profesional regulado por la Ley 1/1986, de 7 de enero, al objeto de contar con la participación activa de las Comunidades Autónomas y tener en cuenta con ello los procesos de transferencias de competencias producidas o en vías de producirse en este ámbito, además de la representación de la propia Administración General del Estado que introduce un representante designado por cada uno de los Titulares de los distintos Ministerios que se estima deben estar representados en atención a sus competencias, entre ellos el de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La ampliación de la representación por parte del Estado hacia el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), que desde nuestro punto de vista es positivo, debería también conllevar necesariamente una representación más amplia de los distintos agentes sociales, tanto en el lado de los empresarios como de los sindicatos, ya que la formación es un derecho constitucional que no se puede circunscribir sólo a determinados sectores. Sin embargo, los agricultores en la actualidad están *excluidos*, siendo un sector donde la necesidad de modernización y modificación de sistemas productivos es fundamental para un correcto desarrollo y adaptación, tanto ante los retos comunitarios como ante las actuales exigencias del mercado.

Por ello, las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) debería tener voz y voto en la nueva composición del Consejo General de Formación Profesional, sobre todo teniendo en cuenta que mantiene su naturaleza de órgano consultivo, de participación institucional y de asesoramiento y, en buena lógica, con la necesidad de que los agricultores que cultivan directamente la tierra participen a través de sus organizaciones más representativas, al menos, en idéntica paridad que el propio Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) en dicho Consejo.

2.- La formación agraria: una asignatura pendiente

La formación es un instrumento fundamental para dar respuesta a las nuevas demandas o requerimientos del mercado de trabajo y debe contribuir a la reanudación del crecimiento, la recuperación de la eficacia productiva y el restablecimiento de un nivel de empleo elevado, tal y como refleja la Decisión 2493/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Resulta esencial para preparar a los agricultores y ganaderos con vistas a desarrollar nuevas aptitudes profesionales y ofrecer de esta manera una gama ampliada de perspectivas profesionales. El objetivo básico de la misma debe ser la promoción del desarrollo personal, la integración en la vida activa y en la sociedad, así como la capacitación de los agricultores para adecuarse al continuo cambio económico, tecnológico y social, aumentando de este modo su nivel de eficacia para acortar las desigualdades que el sector agrario presenta frente a otros sectores o segmentos productivos.

La formación agraria debe culminar en la cualificación de los más jóvenes, como condición previa a la vida activa, en la readaptación al mercado de trabajo y en la consecución de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

3.- La exclusión no resuelve el problema de fondo

El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) de 1993-1996 sólo ha ido dirigido a personas en situación de desempleo y destinada a facilitar la inserción o reinserción al mercado de trabajo. Gestionado por el INEM y las Comunidades Autónomas ha excluido a los *autónomos*, colectivos este último ampliamente representado en el sector agrario.

El Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua (ANFC) que fue firmado en diciembre de 1992 por las organizaciones empresariales CEOE, CEPYME y las centrales sindicales CC.OO y UGT, con la posterior incorporación de CIG, ha pretendido garantizar una formación permanente y, sobre todo, facilitar la movilidad de trabajadores así como una mejora en la productividad y competitividad de las empresas. Estas organizaciones firmantes han creado la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) como ente paritario estatal encargado de la organización, gestión y ejecución de las acciones formativas, desarrollándose el ANFC a través de Comisiones Paritarias de ámbito sectorial, creadas específicamente en cada rama de actividad, entre ellas *la Comisión Paritaria Sectorial de Actividades Agrarias, Forestales y Pecuarias* donde participan como miembros integrantes las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS).

Sin embargo, al igual que el Plan anterior, los *autónomos* (agricultores) han quedado excluidos del mismo, ya que este acuerdo estaba destinado a completar las necesidades formativas de los trabajadores asalariados.

4.- Conclusión

La crisis de la actividad agraria tradicional y los cambios producidos en las relaciones en la sociedad rural, conllevan aparejadas importantes modificaciones en el paisaje, el territorio, la cultura y la propia identidad. Todo ello, favorece el éxodo a la ciudad en busca de mejores oportunidades que puede ofrecer el campo, con el consiguiente despoblamiento del mundo rural, afectando principalmente a los más jóvenes y especialmente a las mujeres, en las que se agudiza la falta de oportunidades, provocándose con ello el envejecimiento de la población rural, la tendencia a la soltería de los titulares de las explotaciones así como tasas negativas de crecimiento vegetativo.

Es imprescindible, para frenar esta grave situación, que los habitantes del medio rural adquieran los conocimientos necesarios para desarrollar las habilidades técnicas y humanas que precisan , en un proceso continuo que permita a este colectivo avanzar mediante una planificación que tenga en cuenta las necesidades de cada momento y cada caso. Para ello, los poderes públicos deben planificar acciones formativas hacia el sector agrario a corto, medio y largo plazo, dándole participación real en la toma de decisiones a través de sus organizaciones más representativas.

José Luis González del Castillo
Consejero del CES