

2001

Dictamen 2



SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY
DE LA FORMACIÓN
PROFESIONAL Y LAS
CUALIFICACIONES

Sesión extraordinaria del Pleno de 27 de junio de 2001



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 277-2001

Colección Dictámenes

Número 2/2001

La reproducción de este Dictamen está permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio de 2001

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-Mail: institucional@ces.es

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISSN: 1134-5152

Depósito legal: M. 31.060-2001

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. Madrid

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LAS CUALIFICACIONES



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 Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 27 de junio de 2001, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 15 de junio de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito de la Excm. Sra. Ministra de Educación, Cultura y Deporte, por el que se solicitaba la emisión de Dictamen sobre el Borrador de Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones. Tal solicitud responde a las funciones reconocidas al CES por el artículo 7.1.1.a.) de la Ley 21/1991, de 17 de junio de creación del mismo. La petición fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para que procediera a la elaboración de la propuesta de Dictamen.

El Anteproyecto objeto de Dictamen constituye una pieza esencial dentro del proceso de reforma en que se encuentra inmerso el sistema educativo español y dentro de éste el sistema de formación profesional. En este sentido, viene a incorporar cambios sustanciales en la configuración

del sistema actual, coherentes con el intenso proceso de producción normativa y de diálogo social en materia de formación profesional que ha ido conformando las bases que cimentarán el modelo de formación profesional del futuro.

Al igual que el resto de las enseñanzas que integran el sistema educativo, la formación profesional se encuentra actualmente en España en una fase de transición entre la anterior ordenación, establecida por la Ley General de Educación de 1970 (LGE) y la instaurada por la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación general del sistema educativo (LOGSE), que vino a derogar a la anterior, permaneciendo vigentes, no obstante, algunos preceptos de aquélla hasta la plena implantación de las nuevas enseñanzas establecidas por la LOGSE, cuyo calendario de aplicación establece la convivencia de ambos sistemas durante el periodo transitorio.

El Anteproyecto objeto de Dictamen se dicta al amparo de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en las disposiciones 1.^a, 7.^a y 30.^a del artículo 149.1 de la norma fundamental. Responde, en primera instancia, al desarrollo de los principios constitucionales que deben presidir la legislación en materia educativa: en primer lugar, el artículo 27 CE, que consagra el reconocimiento del derecho a la educación como derecho fundamental, derecho que tiene en la formación profesional una vertiente de significación individual y social creciente. Asimismo, se inserta en la obligación que a los poderes públicos impone el artículo 40.2 CE, como uno de los principios rectores de la política social y económica, de fomentar una política que garantice la formación y readaptación profesionales. Además, derecho fundamental y principio rector se proyectan sobre el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio, y a la promoción a través del trabajo consagrados en el artículo 35.1 CE.

En desarrollo de los preceptos constitucionales que hacen referencia a la educación se han aprobado a lo largo de los últimos años importantes leyes: la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma universitaria (LRU), la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del derecho a la educación (LODE), la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación general del sistema educativo (LOGSE) y la Ley Orgánica 9/1995, de Participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG).

En particular, en desarrollo del artículo 27 CE (a excepción del apartado 10.º, referido a la universidad, que sería desarrollado por la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma universitaria), se aprobó la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del derecho a la educación (LODE), con el objetivo de garantizar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, así como de fomentar la participación de la sociedad en la educación. Los fines generales de la educación, tal y como se definen en esta norma, giran en torno a la formación personal, intelectual y profesional del alumnado y su preparación para la participación social, democrática y solidaria.

Especial significación como antecedente legislativo del Anteproyecto objeto de Dictamen reviste la Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación general del sistema educativo (LOGSE), pues en el marco de la reforma general del sistema educativo que introdujo esta norma, abordó un cambio de modelo en formación profesional auspiciado desde hacía tiempo, según se explicaba en su preámbulo, por la constatación del fracaso de la formación profesional diseñada por la Ley de 1970. La finalidad expresada por la LOGSE no era otra que la necesidad de adecuación del sistema educativo al horizonte de competitividad, movilidad y libre circulación de trabajadores entre los países comunitarios, así como la adaptación al cambio social que comportaba nuevas necesidades de educación permanente. La nueva formación profesional se definía en los artículos 30 a 35 como el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo regulado por la Ley, capacitan para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Dentro del ámbito de la formación profesional definido en la LOGSE se incluía la enmarcada en el sistema educativo, es decir la formación profesional reglada, así como las otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollasen en la formación profesional ocupacional, cuya regulación sería objeto de una normativa específica. Una de las principales novedades de la LOGSE fue la definición de los dos componentes esenciales de la formación profesional reglada: la formación básica de carácter profesional o formación profesional de base y la formación profesional específica, dividiéndose esta última en ciclos formativos de grado medio y superior.

En desarrollo de la LOGSE se aprobó el Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo, por el que se establecen las directrices generales sobre los títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de formación profesional, que constituye normativa básica, al igual que los 135 Reales Decretos que fijan las enseñanzas mínimas de formación profesional; el Real Decreto 1635/1995, que regula las especialidades del profesorado de FP, así como la mayor parte de los artículos del Real Decreto 777/1998, de 30 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la ordenación de la

formación profesional en el ámbito del sistema educativo.

En relación a la formación ocupacional, el Real Decreto 631/1993, reguló el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), mientras que por el Real Decreto 797/1995, de 19 de mayo, se establecían las directrices sobre los certificados de profesionalidad y los correspondientes contenidos mínimos de formación profesional ocupacional.

En el marco de la formación continua, hay que destacar como iniciativas relevantes la adopción de los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación Continua, los primeros firmados en 1992 con vigencia para el periodo 1993-1996, fruto de los que surgió la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) y el nuevo modelo de gestión de la formación continua en España con participación de los agentes sociales; los segundos firmados en 1996 para el periodo 1997-2000 y, los más recientes, firmados en el año 2000 para el periodo 2001-2004, por los que se ha aprobado la creación de una Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo que sustituye a la FORCEM en la gestión de la formación continua.

Por otro lado, la Ley Orgánica 9/1995 de Participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG) ahonda en la concepción participativa de la LODE y, al mismo tiempo, se ocupa de adecuar la regulación de la organización y funciones de los órganos de gobierno de los centros financiados con fondos públicos a lo establecido en la LOGSE, así como de abordar la participación de las comunidades educativas en el gobierno de los centros, la autonomía de gestión de los centros docentes públicos, la inspección y las garantías de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales.

Entre los antecedentes más relevantes del Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones objeto de Dictamen hay que destacar la progresiva implicación de los agentes sociales y su participación, junto con las Administraciones competentes, en la reforma del modelo de formación profesional en España, participación que ha dado lugar a una serie de acuer-

dos a través de los que se han ido moldeando los perfiles del nuevo modelo de formación profesional, basado en la integración y la interrelación de los tres subsistemas. Así, ya en el marco propiciado por el Acuerdo Económico y Social de 1984, las partes firmantes reconocían la necesidad de que las enseñanzas de formación profesional se adaptaran mejor a los requerimientos del mercado de trabajo. La posterior creación del Consejo General de la Formación Profesional por la Ley 1/1986, de 7 de enero, como órgano consultivo de carácter tripartito con participación de los agentes sociales y de las Administraciones Públicas marcó el comienzo de una nueva fase en la evolución de la formación profesional en España. La Ley 19/1997, de 9 de junio, sobre cuyo Anteproyecto tuvo ocasión de pronunciarse el Consejo Económico y Social en su Dictamen 4/1996, modificó la estructura del Consejo General de la Formación Profesional para dar cabida en él a representantes de las Comunidades Autónomas.

Competencia primordial del Consejo General de la Formación Profesional es la elaboración y propuesta al Gobierno, para su aprobación, del Programa Nacional de Formación Profesional, así como controlar su ejecución y proponer su actualización cuando sea necesario sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en este ámbito. Hasta el momento se han aprobado dos Programas Nacionales de Formación Profesional; el primero abarcó el periodo 1993/1996 y el segundo el periodo 1998/2002. Ambos programas constituyen referentes obligados de las directrices políticas que han de ser desarrolladas en este ámbito. Por su vigencia en el momento de la elaboración del Anteproyecto objeto de Dictamen, el II Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002 constituye por tanto antecedente inmediato en la redefinición en curso del sistema de formación profesional al que el texto propuesto parece ser receptivo.

En efecto, el II Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002, supone un paso adelante en el intento de consolidar la plena integración y la interrelación funcional de los tres subsistemas, de formación profesional. Partiendo de la consideración de la formación profesional como inversión en capital humano, el Programa

propugna la integración de la formación profesional con las políticas activas de empleo en clave comunitaria, la participación de la Administración General del Estado, de los agentes sociales y las Comunidades Autónomas dentro del Consejo General de Formación Profesional, así como la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones que se elevará a rango de ley con la futura aprobación de la Ley de la Formación profesional y las cualificaciones.

Por último, la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones, por Real Decreto 375/1999,

de 5 de marzo, como órgano técnico de apoyo al Consejo General de Formación Profesional responsable de la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones engarza necesariamente con el Anteproyecto objeto de Dictamen en la medida en que constituye un instrumento indispensable para la efectiva puesta en marcha del Sistema Nacional de Cualificaciones, cuyas características, principios rectores, instrumentos y fines son regulados en el Anteproyecto de Ley de la formación profesional y las cualificaciones que se dictamina.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto consta de Exposición de motivos; 17 artículos, estructurados en cinco títulos; cinco disposiciones adicionales; y dos disposiciones finales. El texto no se acompaña de Memoria justificativa ni de Memoria económica.

La Exposición de motivos alude en primer lugar al derecho a la educación que la Constitución reconoce a todos como derecho fundamental con el fin de alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades, manifestando la significación que la formación profesional tiene como una de las vertientes del derecho. Se alude, asimismo, a la proyección que la cualificación profesional que proporciona esta formación tiene sobre el empleo, el nivel y calidad de vida de las personas, y en definitiva sobre la cohesión social y económica. En este sentido, la Exposición de motivos describe el modelo de formación profesional que diseña como respuesta a la necesidad de adecuación entre las cualificaciones profesionales y el mercado de trabajo, con el fin de lograr una mayor cualificación de las personas, que mejore la inserción laboral, y posibilite la formación a lo largo de la vida permitiéndoles adaptarse a las cambiantes circunstancias del mercado de trabajo, en coordinación con las políticas activas de empleo. También se alude a la importancia que

para la movilidad y la libre circulación en el seno de la Unión Europea tiene mejorar los niveles de formación y cualificación de su población.

El título preliminar comprende los artículos 1 a 6, por los que se crea el Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones, se establecen sus principios y fines, los instrumentos y acciones básicas que lo conformarán, su regulación y coordinación, así como la posibilidad de colaboración de las empresas y otras entidades en el mismo.

El título I, dedicado a la regulación de las cualificaciones profesionales, se desarrolla en los artículos 7 y 8.

El artículo 7 crea el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, al que se le atribuye la función de ordenar las cualificaciones identificadas en el mercado de trabajo susceptibles de reconocimiento y capacitación, y el Catálogo Modular de Formación Profesional, que incluye el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación. Asimismo, determina la competencia del Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, para la definición de la estructura, contenido y actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El artículo 8 establece que el Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, fijará los requisitos y procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas. Los Títulos de Formación Profesional y los Certificados de Profesionalidad serán expedidos por las Administraciones competentes, tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, y surtirán los efectos previstos en la Directiva 92/51/CEE, del Consejo de Comunidades Europeas, de 18 de junio de 1992, relativa al sistema general de reconocimiento de la formación profesional en los Estados miembros de la Unión Europea y demás Estados signatarios del Acuerdo sobre el espacio Económico Europeo.

El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales será el referente para la evaluación y la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, y el reconocimiento de las competencias profesionales así evaluadas, cuando no completen las cualificaciones, se realizará a través de una acreditación parcial capitalizable para completar la formación conducente a la obtención del correspondiente Título de Formación Profesional o Certificado de Profesionalidad.

El título II trata, en los artículos 9 a 13, de la formación profesional. El artículo 9 define la formación profesional como aquella que capacita para el desempeño de una profesión, el acceso al empleo y, en suma, la participación social. El Anteproyecto incorpora un concepto amplio, donde se da cabida a la formación profesional inicial, a las acciones de inserción y reinserción laboral, y a la formación continua en las empresas; lo que significa integrar los tres subsistemas existentes: formación reglada, ocupacional y continua.

El artículo 10 otorga competencia a la Administración General del Estado para la determinación de los Títulos y Certificados de Profesionalidad que constituirán la oferta formativa, pudiendo las Administraciones educativas ampliar sus contenidos. En este sentido, se especifica que las ofertas formativas tendrán en consideración las medidas del Plan Nacional de Acción para el Empleo.

El artículo 11 determina el establecimiento por el Gobierno de los requisitos básicos de los centros que impartan formación profesional, siendo las Administraciones competentes las que regularán otros requisitos específicos y la autorización y homologación de estos centros.

Los centros que impartan conjuntamente las diversas ofertas formativas se denominarán Centros Integrados de Formación Profesional, nombrándose su dirección por la Administración competente entre funcionarios públicos docentes, conforme a los principios de mérito, capacidad y publicidad, y previa consulta de los órganos colegiados del centro.

Este artículo crea, asimismo, una red de centros de referencia nacional, especializados por sectores productivos, con implantación en todas las Comunidades Autónomas, para el desarrollo de acciones de innovación y experimentación en los sectores productivos.

El artículo 12 prevé la adaptación de las ofertas formativas a individuos o grupos desfavorecidos con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo.

El artículo 13, al objeto de adecuar la formación a las diversas necesidades, prevé una mayor amplitud de la oferta formativa con cargo a fondos públicos, que incluya acciones no asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. No obstante, esta formación podrá ser acreditada una vez incorporada al Catálogo.

El título III trata, en los artículos 14 y 15, de la finalidad y organización de la información y orientación profesionales en el Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones, para que todos —trabajadores, empleadores, alumnos y familias— conozcan las cualificaciones que se requieren, la oferta formativa, los centros en los que se imparte la formación correspondiente, y los posibles itinerarios formativos para facilitar la inserción y reinserción laboral.

En este sistema de información y orientación podrán participar, entre otros, los servicios de las Administraciones educativas y laborales, de la Administración local y de los agentes sociales,

correspondiéndole a la Administración General del Estado la función de coordinación.

El título IV, en los artículos 16 y 17, regula la calidad y evaluación del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones. En este sentido, corresponde al Gobierno el establecimiento y coordinación del proceso de evaluación, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Dicho sistema posibilitará la realización de los ajustes necesarios para mantener viva la actualización, eficiencia y credibilidad del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Las disposiciones adicionales primera y segunda prevén la habilitación del profesorado de formación profesional y de profesionales cualificados, respectivamente, de conformidad a las condiciones que determinen las Administraciones competentes, para impartir la formación profesional regulada en la Ley.

La disposición adicional tercera declara de interés público las actividades docentes de formación profesional, a los efectos del artículo 3 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La disposición adicional cuarta considera áreas prioritarias en las ofertas formativas las

relativas a tecnologías de la información y comunicación, idiomas comunitarios europeos, trabajo en equipo y prevención de riesgos laborales.

La disposición adicional quinta prevé la fijación por el Gobierno de las equivalencias, convalidaciones, correspondencias, y sus efectos, entre los Títulos de Formación Profesional y Certificados de Profesionalidad existentes y los que se creen conforme a esta Ley.

La disposición final primera contiene el título competencial, otorgando la competencia exclusiva del Estado para el desarrollo de determinadas disposiciones del Anteproyecto, conforme a los apartados 1, 7 y 30 del artículo 149.1.^ª CE. Asimismo, determina las disposiciones de esta Ley que tienen carácter de normas básicas.

La disposición final segunda otorga rango de Ley Orgánica, por constituir un desarrollo de elementos esenciales del derecho fundamental a la educación reconocido en el artículo 27 CE, a los siguientes preceptos:

- El apartado 1 del artículo 1.^º, el apartado 1 y las letras a) y b) del artículo 2.^º, el artículo 3.^º, el apartado 1 del artículo 4.^º y los artículos 7.^º a 13.^º.
- La disposición final segunda.

III. VALORACIONES Y OBSERVACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL

El Consejo Económico y Social valora positivamente la creación del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificación que constituye el contenido primordial del texto objeto de Dictamen. La ordenación de este nuevo modelo de formación profesional responde al diseño ya definido en el II Programa de Formación Profesional 1998-2002, basado en la integración de los tres subsistemas actuales (FP reglada, FP

ocupacional y FP continua) y en la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones, el reconocimiento y acreditación de los distintos aprendizajes —incluidos los no formales—, así como la mejora de los cauces de información y orientación. En opinión del Consejo Económico y Social, el Anteproyecto de Ley guarda coherencia con los principios que según lo establecido en dicho Programa han de presidir el sistema de formación profesional unitario que se pretende implantar, en concreto: la consideración de la for-

mación profesional como inversión en capital humano; la integración de la formación profesional con las políticas activas de empleo en clave comunitaria; la participación de la Administración General del Estado, de los agentes sociales y de las Comunidades Autónomas en el Consejo General de Formación Profesional y, por último, la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones que incluirá, tal y como se prevé en el Anteproyecto, la elaboración de un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales homologable en el marco de la Unión Europea que comprenderá los patrones de competencias requeridas por el sistema productivo.

El desajuste entre las cualificaciones de la fuerza de trabajo y los requerimientos del mercado laboral se ha identificado en las últimas décadas como una de las causas que inciden en el desempleo en la Unión Europea. Por ello, la necesidad de reforzar la conexión entre el mundo productivo y el sistema formativo ha sido reiteradamente puesta en evidencia en distintos foros, tanto nacionales como comunitarios. En este contexto, cabe recordar que recientemente la Comisión Europea¹, en el Memorándum sobre el aprendizaje permanente, recogiendo las iniciativas del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, afirma que «un aprendizaje a lo largo de la vida debe acompañar la transición hacia una economía y una sociedad basadas en el conocimiento para que ésta pueda tener éxito». En esta dirección, la Comisión señala que «se deben mejorar significativamente las maneras en que se entienden y se valoran la participación en el aprendizaje y sus resultados, sobre todo en lo que atañe al aprendizaje no formal e informal», lo que reviste especial relevancia en un contexto de creciente competitividad en que la demanda de aprendizaje reconocido es mayor que nunca. El Consejo Económico y Social entiende que, en líneas generales, el Anteproyecto responde a esta filosofía, y estima que el apropiado desarrollo del nuevo Sistema esbozado propiciará un mayor acercamiento entre el sistema productivo y el formativo, favoreciendo

una mejor adecuación de las cualificaciones profesionales a las necesidades de producción y a los cambios tecnológicos y sociales y aumentando las oportunidades de empleo de una parte importante de la población.

Por otro lado, el Consejo Económico y Social considera que el proceso participativo, desarrollado fundamentalmente en el marco del Consejo General de Formación Profesional y del que es resultado el presente texto objeto de Dictamen, ha permitido mejorar su contenido final, favoreciendo además el encuentro entre Administraciones e interlocutores sociales así como la obtención de un cierto consenso en torno a una cuestión de importancia capital para el presente y el futuro de la sociedad española, como es la reforma del Sistema de Formación Profesional.

No obstante, dadas las características del Anteproyecto, concebido como norma básica y cuyo articulado resulta en ocasiones extremadamente genérico y ambiguo, el Consejo Económico y Social llama la atención sobre la importancia del futuro desarrollo reglamentario, al que el Anteproyecto se remite a efectos de la configuración efectiva de aspectos primordiales del nuevo Sistema de Formación Profesional. De la cabal regulación de estos aspectos, como la distinción precisa de las funciones que competen a las Autoridades Laborales y Educativas respectivamente, o la regulación de los efectos del reconocimiento de las acreditaciones, depende en buena medida el éxito del nuevo modelo y su contribución a la mejora de la calidad y prestigio de la formación profesional en España.

Por último, dada la relevancia del cambio de modelo que incorpora el Anteproyecto, en opinión del Consejo Económico y Social hubiera sido necesaria la puesta a su disposición de las correspondientes Memorias Explicativa y Económica, cuya ausencia dificulta la tarea valorativa de este Órgano, máxime teniendo en cuenta la premura del plazo con que ha contado para la elaboración de este Dictamen.

¹ Comisión Europea, SEC (2000) 1832, Bruselas 30/10/2000.

B) OBSERVACIONES PARTICULARES

Exposición de motivos

El Consejo Económico y Social considera que junto al fundamento jurídico constitucional que ofrece el artículo 27 CE al reconocer como derecho fundamental el derecho a la educación, podrían citarse también otras referencias constitucionales de distinto significado y alcance pero estrechamente vinculadas a las finalidades perseguidas por el Anteproyecto, como son las contenidas en el artículo 35.1 CE que consagra el deber de trabajar y el derecho al trabajo, y en el artículo 40.2 CE que impone la obligación de los poderes públicos de fomentar políticas que garanticen la formación y readaptación profesionales. Ello permitiría hacer más visible el enfoque integrado o global que la Ley persigue al diseñar el nuevo modelo de formación profesional y cualificaciones.

Artículo 6. Colaboración de las empresas y otras entidades

En el proceso de elaboración del Anteproyecto sometido a Dictamen se incorporó un apartado tercero, por el que se refiere el establecimiento de procedimientos de colaboración y consulta con los diferentes sectores productivos y con los interlocutores sociales. En sintonía con esta previsión, el Consejo Económico y Social estima que sería oportuna la adecuación del título del artículo, al objeto de incorporar en él la colaboración de los agentes sociales en el desarrollo del Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones.

Artículo 7. Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales

El precepto define a efectos de la Ley los conceptos de «cualificación profesional» y «competencia profesional». Se entiende por cualificación profesional el conjunto de competencias con significación para el empleo, que pueden ser adquiridas mediante formación modular o cualquier otro tipo de formación y a través de la experiencia laboral. Con el fin de reforzar la idea de que «cualquier otro tipo de formación» es un concepto am-

plio que incluiría no sólo la adquirida por vía formales, sino cualquier otro aprendizaje no formal, el Consejo Económico y Social considera conveniente que la definición de cualificación profesional (apartado 3) incluya toda adquisición de competencias con significación para el empleo, con independencia de su origen, formal o no formal.

Artículo 8. Evaluación y acreditación de las cualificaciones profesionales

Por las mismas razones que en el caso anterior, en el apartado 2 del artículo debería incidirse en la formación y el aprendizaje no formal, como vías de adquisición de competencias profesionales, cuya evaluación y acreditación tendrán como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Con ello se refuerza la idea de la cualificación adquirida por diversas vías.

Artículo 11. Centros de Formación

El precepto trata distintos aspectos relacionados con los Centros de Formación Profesional, y por ello reviste especial importancia dentro del articulado. Con respecto al mismo se considera necesario realizar algunas observaciones.

En primer lugar, con relación al apartado 4 de este artículo 11, el Consejo Económico y Social considera necesaria que quede clara la inclusión de la formación continua dentro de las acciones formativas a desarrollar por los Centros Integrados de Formación Profesional, dada la importancia de este tipo de formación y la relevancia que el Anteproyecto da a la formación a lo largo de la vida. En tal sentido, se propone una redacción del siguiente tenor para este apartado:

«Los centros que desarrollen conjuntamente las ofertas formativas conducentes a la obtención de títulos y certificados de profesionalidad, incluida la formación continua, tendrán la consideración de Centros Integrados de Formación Profesional».

El apartado 6 trata de la dirección de los centros. Al integrarse los tres subsistemas de formación profesional actualmente existentes en el nuevo modelo de centro de formación, la gestión de

los centros adquiere complejidad y, entre otras cosas, exigirá intensificar la relación con el entorno económico, social y empresarial en que dichos centros realicen su actividad. Los órganos colegiados de gobierno de estos centros tendrán que jugar un papel importante en la gestión y habrán de adaptarse también en su composición y funciones a las exigencias derivadas de esta regulación, tal como el precepto contempla. En este caso el desarrollo reglamentario de la Ley deberá tener en cuenta la representación en los mismos de los agentes sociales.

Respecto al apartado 7 de este mismo artículo, el Consejo Económico y Social, sin perjuicio de la valoración positiva de la articulación de una red de centros de referencia nacional especializados por sectores productivos, entiende que la trascendencia que su creación y definición tiene en orden al desarrollo de acciones de formación y experimentación en materia de formación profesional, exige del texto del Anteproyecto precisar el alcance de su contenido en relación con aspectos tales como las funciones y competencias de las distintas Administraciones en estos centros.

Por razones sistemáticas y de coherencia con los fines y articulado del Anteproyecto, el Consejo Económico y Social estima conveniente que el apartado 3 de este artículo, referido al establecimiento de mecanismos para que la formación que reciba financiación pública pueda ser ofrecida por centros de formación o directamente por las empresas mediante acciones subvencionadas u otros procedimientos, pase a estar comprendido, como un nuevo apartado, en el artículo 6, que regula, específicamente, la colaboración de las empresas y otras entidades en el Sistema Nacional de Formación Profesional y Cualificaciones.

Artículo 12. Oferta formativa a grupos con especiales dificultades de integración laboral

Siendo absolutamente necesario que una Ley que regule la formación profesional preste atención a determinadas situaciones o colectivos que requieran una especial atención, el Consejo Económico y Social considera que el desarrollo reglamentario de la Ley debe hacer hincapié en el diseño de acciones dirigidas a potenciar el acceso a la formación de las

personas o colectivos desfavorecidos para facilitar su integración social y laboral.

En este sentido, el Consejo Económico y Social opina que, vía reglamentaria, deberá establecerse la formación específica para colectivos especialmente afectados.

Artículo 15. Organización de la información y orientación profesional

El Consejo Económico y Social entiende que debe precisarse el alcance de las funciones de coordinación de la Administración General del Estado en relación con los Servicios de las Administraciones educativas y laborales, de la Administración local y de los agentes sociales, en el desarrollo de la información y orientación profesional.

El párrafo segundo del apartado 2 de este artículo establece que corresponde a las Administraciones Públicas poner a disposición de los interlocutores sociales información sobre el sistema que pueda servir de referente orientativo en la negociación colectiva, sin perjuicio de la autonomía de las partes. En opinión del Consejo Económico y Social, debe valorarse positivamente la inclusión de este aspecto en el Anteproyecto.

Disposición adicional primera. Habilitación del profesorado de formación profesional

De la misma manera que se prevé que los funcionarios de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Profesores Técnicos de formación profesional se podrán habilitar para el desempeño de funciones en los ámbitos de la formación profesional regulada en el Anteproyecto, el Consejo Económico y Social estima necesario que esta previsión comprenda, igualmente, al colectivo de profesores de educación secundaria y técnicos pertenecientes a los centros privados concertados.

Disposición adicional cuarta. Áreas prioritarias en las ofertas formativas

El Consejo Económico y Social considera que, si bien cabría la posibilidad de que la Ley

contemplara la definición de áreas prioritarias de las ofertas formativas financiadas con fondos públicos, las referencias concretas que se plasman en el Anteproyecto obedecen a motivos coyunturales, además de ser una enumeración no exhaustiva, y por ello carece de sentido su concreción en la Ley, debiéndose remitir esta cuestión, en todo caso, al posterior desarrollo reglamentario.

Disposición adicional quinta. Equivalencias

El Consejo Económico y Social entiende que la mención del término «convalidaciones» introduce cierta confusión, puesto que frente al carácter cuasi automático de las equivalencias, sugiere procesos administrativos complejos que, en principio, parecen ajenos a las necesidades de agilidad en la utilización de las cualificaciones en el mercado de trabajo.

IV. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social, con carácter general, valora positivamente la creación del Sistema Nacional de formación profesional que se establece a través del Anteproyecto objeto de Dictamen, en la medida en que su puesta en práctica deberá propiciar un acercamiento entre el sistema productivo y el sistema formativo, mejorando la cualificación y empleabilidad de los trabajadores a través del Sistema Nacional de Cualificaciones profesionales que se instaura como eje del nuevo modelo de formación profesional.

En opinión del Consejo Económico y Social, la integración de los tres subsistemas de formación profesional supondrá, por un lado, la racionalización de la oferta formativa existente hasta el momento, y aportará, por otro, una mayor coherencia a la acreditación de los itinerarios for-

mativos individuales. Por primera vez, en sintonía con las directrices de la política comunitaria, se reconocen las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales y se establece un procedimiento para su acreditación, lo que constituye una de las principales innovaciones del nuevo sistema.

No obstante, e independientemente de las observaciones específicas realizadas al articulado, el Consejo Económico y Social llama la atención sobre la importancia del futuro desarrollo reglamentario de la Ley, al que se remite el Anteproyecto en aspectos esenciales para la construcción del nuevo modelo de formación profesional. Por tanto, la efectividad del Sistema de Formación Profesional y Cualificaciones dependerá en buena medida del acierto en la regulación de sus aspectos concretos.

Madrid, 27 de junio de 2001

V.º B.º El Presidente
Federico Durán López

El Secretario General
Ángel Rodríguez Castedo

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DE UGT Y CIG DEL GRUPO PRIMERO

Los Consejeros del Grupo Primero del Consejo Económico y Social que representan a la Unión General de Trabajadores (UGT) y a la Confederación Intersindical Galega (CIG), discrepando de parte del contenido del Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Formación profesional y las cualificaciones, y en virtud de lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, emiten el siguiente voto particular:

Consideran que debía haberse incluido en la observación referida al artículo 11 *Centros de Formación Profesional*, concretamente sobre el apartado 6 de dicho artículo, el siguiente texto:

«El apartado 6 trata de la dirección de los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad de las Administraciones Educativas y contempla que será nombrada por la administración competente, entre funcionarios públicos docentes. El Consejo Económico y Social considera que en la Ley se debe regular que los directores de estos centros serán elegidos por el Consejo Escolar, conforme a los criterios y procedimiento que se regulan en los artículos 17 y ss. de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, sobre la Participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG), que modifica la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la educación (LODE). Por otra parte, al integrarse los tres subsistemas de formación profesional actualmente existentes en el nuevo modelo de centro de formación...»

Todo ello, al entender que no hay razón alguna para que en estos centros de titularidad pública no se aplique el criterio de participación en la

elección del director/a que figura en la LODE y LOPEG, pues sería la primera excepción desde el año 1985 en que algún centro de enseñanza y formación de titularidad pública, dependiente de administraciones educativas, quedara al margen del principio de elección por el órgano de participación colegiada.

El principio de la participación en la elección del director de los centros que se financian con fondos públicos es una consecuencia directa de lo contemplado en el artículo 27.7 de la Constitución Española, sobre la participación de la comunidad educativa en la gestión y control de dichos centros, y responde a una antigua y reiterada aspiración de amplios sectores de la sociedad española, incluidos los Sindicatos de la enseñanza. Y aunque en estos centros integrados, las ofertas formativas dirigidas a trabajadores ocupados y en desempleo implican algunas singularidades en la composición de los propios centros, éstas deben contemplarse en la regulación del órgano colegiado de gobierno, como por otra parte ya se señala en el Dictamen.

La excepción sería tanto más absurda cuanto que los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad privada que se constituyesen al amparo de esta Ley, bien de nueva creación, bien por transformación de un centro de formación profesional reglada actualmente existente, y que se financiasen con fondos públicos por tener concierto educativo, estaría obligado a que su director/a fuera elegido conforme al artículo 59 de la LODE, mientras que no sería elegido el director de los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad pública dependiente de las administraciones educativas.

Madrid, 29 de junio de 2001

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DE CIG Y ELA DEL GRUPO PRIMERO

La valoración que hacemos del Anteproyecto de Ley es negativa, ya que supone una invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas. La manera en la que ello se realiza es mediante la atribución de carácter de «competencia exclusiva del Estado» a una parte muy importante del articulado, mientras que a la práctica totalidad del resto se le caracteriza como «básico». De esta forma, las competencias de las Comunidades Autónomas quedarían eliminadas en relación a aspectos tan importantes como los planes de formación profesional o el desarrollo de las cualificaciones profesionales.

Según los distintos Estatutos de Autonomía de Galiza, Navarra, o la CAPV, es competencia de estas comunidades «la enseñanza en toda su extensión, niveles...». El texto que presenta el Gobierno deja esta competencia reducida a cero en materia de formación profesional y diseño de las cualificaciones profesionales.

El Gobierno pretende crear un sistema único de formación profesional en todo el Estado español, lo que, además de recortar las actuales competencias de las Comunidades Autónomas, no es adecuado y supondría un retroceso inaceptable en relación a lo que en algunos lugares está ya en vigor.

No es adecuado porque tratar de regular y tasar de manera detallada los planes formativos de forma totalmente igual en, por ejemplo, Bizkaia y Lugo, no es coherente con el sentido común, el cual nos muestra que las necesidades económicas y sociales son distintas. Por tanto, sistemas productivos diferentes requieren una formación profesional diferente, por lo que la intención de imponer un sistema único desde Madrid es perjudicial económica y socialmente.

Pero es que, además, en este tema no partimos de cero. Por ejemplo, en la CAPV se ha avanzado mucho en el diseño, articulación y de-

sarrollo de las cualificaciones profesionales. Hace cuatro años que está en marcha el Plan Vasco de formación profesional, con la participación de la patronal y de los sindicatos. Pretender, a estas alturas, que lo que decida el Estado en estas materias se tenga que aplicar sería un retroceso injustificado, con el agravante de que todas las expectativas apuntan a un empeoramiento de la calidad. En efecto, salvo que haya quien atribuya un plus de capacitación a alguien por el hecho de estar en Madrid, si quienes toman las decisiones no forman parte del sistema educativo vasco o gallego y no conocen las necesidades del sistema productivo de cada territorio, es evidente que estas decisiones van a tener malas consecuencias.

Nos encontramos ante un recorte de las competencias. Mal tienen que andar quienes para su empeño tienen que acogerse al artículo 149.1.30 de la Constitución Española. Éste determina como competencia exclusiva del Estado la de «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». Pretender que esto sea sinónimo de establecer los contenidos de la formación profesional tampoco pasaría los exámenes de la lógica analítica.

Hasta ahora, la interpretación y aplicación de lo que son aspectos básicos de las enseñanzas se lleva realizando, desde la aprobación de la LOGSE, en base a su artículo 4, que establece que el Gobierno fijará los aspectos básicos que constituirán las enseñanzas mínimas y que estos contenidos mínimos en ningún caso requerirán más del 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano.

Pues bien, el Gobierno pretende reducir del 45% al 0% lo relacionado con el Catálogo Modular de FP, lo que supone avanzar en la dirección contraria a la necesaria.

Queremos hacer una referencia a la falta de garantías jurídicas del actual marco competencial. Si el Gobierno central puede en cualquier momento y en cualquier materia, imponer unilateralmente su voluntad sobre lo que es competencia suya o competencia de las Comunidades Autónomas, y si, además, quien tiene que dirimir los conflictos competenciales está nombrado por las instituciones del Estado, queda claro que nos encontramos ante una gran inseguridad jurídica o, dicho de otra manera, ante un sistema que carece de las mínimas garantías democráticas.

En definitiva, el Anteproyecto de Ley es:

— Centralista. Porque la Administración central asume competencias exclusivas en diversas materias sobre las cuales los dos gobiernos vascos (de la CAPV y de Navarra) y el de Galiza tienen competencias exclusivas en materia de educación. Dichas competencias son asumidas sin el trámite preceptivo de «previa consulta a las Comunidades Autónomas», que es sustituido en todo el articulado por la consulta al Consejo General de la FP. En los contenidos del Catálogo la invasión de competencias es clarísima e incluso el Estado vuelve a asumir en la práctica la ti-

tularidad (mediante convenio de colaboración) de los denominados centros nacionales de FP. Si es positiva la agrupación de los tres subsistemas de formación profesional, parece absurdo y, desde luego, es contradictorio que esta agrupación no conlleve la inmediata transferencia a las Comunidades Autónomas del total de la formación ocupacional y continua (administración única), sino que, por el contrario, se mantenga y consolide la división competencial. Esta transferencia no está contemplada en el Anteproyecto. ¿De qué otra forma se puede producir la integración de los tres subsistemas? La ley no la aclara y pierde así la oportunidad de acabar con la actual bicefalia de la formación profesional.

— Privatizador. Porque las empresas van a poder ofertar FP, incluso FP reglada, con subvenciones públicas y al mismo tiempo «profesionales cualificados» procedentes de las empresas van a poder impartir docencia en los Institutos y el profesorado de éstos va a poder pluriemplearse legalmente para impartir FPO y FPC.

Madrid, 29 de junio de 2001

Dictamen 2
2001