



INFORME N 9/2017 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE ANDALUCÍA

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 11 de mayo de 2017, con la composición expresada y siendo ponente D. José Manuel Ordóñez de Haro, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 17 de febrero de 2017, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA), un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, solicitando el informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación con el Anteproyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía.

Al referido oficio, se adjuntaba el borrador del proyecto normativo, así como los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

2. Con fecha 7 de abril de 2017, dada la complejidad, extensión y trascendencia de la propuesta normativa a informar, tuvo lugar en la sede de la ADCA una reunión entre representantes de la Secretaría General de la ADCA, del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, y técnicos de la Consejería de Educación y la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, a efectos de analizar las principales cuestiones problemáticas que se habían apreciado en el texto normativo proyectado.

3. Con fecha de 21 de abril de 2017, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El anteproyecto de Ley sometido a Informe tiene por objeto, tal como dicta su artículo 1, establecer un marco normativo que coordine e integre la formación profesional en Andalucía. Para ello, se diseña el Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, que incluye el conjunto de instrumentos, agentes y servicios orientados a la formación y cualificación de las personas para favorecer su desarrollo personal y profesional, y su contribución al desarrollo social y económico de Andalucía.

El texto normativo consta de sesenta y cinco artículos estructurados en un Título preliminar, seis Títulos, diez Disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, una Disposición derogatoria y tres Disposiciones finales, con el siguiente contenido:

- Título preliminar. Disposiciones Generales (artículos 1 a 7). Contiene las disposiciones de carácter general como el objeto y ámbito de aplicación de la ley; las definiciones de los términos utilizados en la misma; y el concepto, composición, principios, fines y objetivos del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía. También prevé la posibilidad de que se definan cualificaciones profesionales de ámbito andaluz, con carácter temporal y transitorio hasta su incorporación al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (artículo 7).
- Título I. Servicios del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (artículos 8 a 25).

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



Este Título se divide en cuatro Capítulos.

- Capítulo I. Formación profesional en el sistema educativo (artículos 8 a 12).
Establece el objeto y la estructura de la formación profesional en el sistema educativo y regula los ciclos formativos de formación profesional básica, grado medio y grado superior.
 - Capítulo II. Formación profesional para el empleo (artículos 13 y 14). Establece el objeto y la estructura de la formación profesional para el empleo.
 - Capítulo III. Sistema de orientación y cualificación profesional. Por una parte, regula el Sistema de Información y Orientación Profesional definiendo, entre otros aspectos, sus funciones; y por otra, aborda la evaluación y acreditación de las competencias profesionales (artículos 15 a 17).
 - Capítulo IV. Oferta de la Formación Profesional en Andalucía (artículos 18 a 25).
Establece la programación de la oferta de Formación Profesional, tanto en el sistema educativo como para el empleo, así como la relativa a los servicios de orientación y cualificación profesional. Por otro lado, regula las modalidades de la oferta de formación profesional, la formación profesional en alternancia o dual, la movilidad del alumnado, y la educación en materia de emprendimiento mediante la incorporación en la oferta de formación profesional de actividades dirigidas a fomentar este emprendimiento y la actividad empresarial.
- Título II. Centros de Formación Profesional (artículos 26 a 33).

Este Título consta de dos Capítulos:

- Capítulo I. Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía (artículos 26 a 29). Regula tanto la creación y supresión de los centros públicos, como la autorización administrativa de los centros privados, el registro de dichos centros, y la configuración de la red.
 - Capítulo II. Centros integrados de formación profesional (artículos 30 a 33). Define este tipo de centros como aquellos en los que se imparten actividades formativas propias de la formación profesional en el sistema educativo y de la formación profesional para el empleo, estableciendo disposiciones que guardan relación con la dirección, autonomía, y gestión económica de los centros integrados de titularidad pública.
- Título III. Personas destinatarias (artículos 34 a 36).

Este Título proclama, como aspectos generales del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, su vocación de universalidad y el reconocimiento de las empresas como colaboradoras necesarias en las acciones de formación, delimita los destinatarios de la formación y relega a desarrollo reglamentario las condiciones de acceso, estableciendo los criterios de prioridad en el acceso a la oferta y a los servicios de orientación y cualificación profesionales.



- **Título IV. Profesorado, personal formador y otros profesionales (artículos 37 a 41).**

En este Título se aborda dónde podrá ejercer sus funciones el profesorado dependiente de la Consejería competente en materia de Educación, las ofertas a impartir, así como como se proveerán sus plazas; la atribución a la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo para establecer el procedimiento y selección de personal formador de formación profesional para el empleo; la habilitación de profesionales cualificados; y la formación inicial y permanente del profesorado.

- **Título V. Gobernanza (artículos 42 a 50).**

Consta de cuatro Capítulos:

- **Capítulo I. Estructura organizativa y de participación social (artículos 42 y 43).** Establece qué órganos son competentes para realizar acciones de planificación, programación, gestión y control, así como los órganos de participación.
 - **Capítulo II. Consejo Rector del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (artículos 44 y 45).** Establece la naturaleza y composición del mismo, así como sus funciones.
 - **Capítulo III. Consejo Andaluz de Formación Profesional (artículos 46 a 48).** Establece la naturaleza y composición del mismo, sus funciones, y regula la participación sectorial y territorial.
 - **Capítulo IV. Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales (artículos 49 y 50).** Establece la naturaleza y funciones del mismo.
- **Título VI. Planificación, financiación y control del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (artículos 51 a 65).**

El Título VI consta de cinco Capítulos:

- **Capítulo I. Planificación (artículos 51 a 54).** Establece el Plan Estratégico de la Formación Profesional de Andalucía; el Plan Operativo de la Formación Profesional de Andalucía; el Plan de Servicios y Recursos del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía; y el Plan de Innovación, Calidad y Evaluación.
- **Capítulo II. Observación, innovación, evaluación y calidad del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (artículos 55 a 59).** Regula disposiciones relativas a la observación, la innovación, la evaluación, y la calidad. Además, contempla la aprobación del Informe Plurianual de Evaluación y Gestión de Calidad, que constituye una de las bases para elaborar el Plan Estratégico.
- **Capítulo III. Financiación del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (artículos 60 a 63).** Regula la financiación de las acciones formativas, las becas y ayudas, la financiación de los centros públicos de titularidad de la Junta de



Andalucía, así como de los centros privados y centros públicos de titularidad de otras Administraciones.

▪ Capítulo IV. Inspección y supervisión del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (artículo 64). Atribuye la inspección, supervisión y control a la Consejería competente según se trate de formación profesional en materia de educación o para el empleo.

▪ Capítulo V. Infracciones y sanciones administrativas (artículo 65). Remite a las sanciones previstas en el Título IV de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre cuando se trate de centros beneficiarios de subvenciones, así como al Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, para infracciones en materia de formación para el empleo.

- Disposición adicional primera. Interés público de la formación profesional.

Proclama la consideración de interés público para la impartición de la formación profesional

- Disposición adicional segunda. Consejo Escolar de Andalucía.

Establece que dicho Consejo desarrollará sus funciones en el ámbito de la formación profesional en el sistema educativo.

- Disposición adicional tercera. Colaboración con el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía.

Obliga al establecimiento de mecanismos de coordinación entre las Consejerías competentes en materia de educación y de formación profesional para el empleo, y el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, así como dispone los términos en los que se podrán comunicar los datos contenidos en los registros a los que se refiere el artículo 29 del texto proyectado por parte de las mencionadas Consejerías para la elaboración de estadísticas oficiales.

- Disposición adicional cuarta. Requisito de acceso a la formación de los certificados de profesionalidad.

Anuncia la convocatoria periódica de la realización de pruebas de las competencias necesarias para acceder a la formación de los certificados de profesionalidad.

- Disposición adicional quinta. Pruebas para la obtención de titulaciones.

Encomienda a la Consejería competente en materia de educación a que organice periódicamente pruebas para la obtención de los títulos de formación profesional.

- Disposición adicional sexta. Corporaciones locales.



Establece la posibilidad de que las Corporaciones locales lleven a cabo programas de empleo y formación, conforme a lo establecido en el artículo 26 del anteproyecto, o mediante convenio con los directores y directoras de los centros públicos.

- Disposición adicional séptima. Organizaciones empresariales y sindicales.

Regula la impartición de formación profesional para el empleo por parte de esas organizaciones.

- Disposición adicional octava. Oferta integrada de formación profesional.

Dispone la posibilidad de que la Consejería competente en materia de educación autorice a los centros públicos del sistema educativo para ofrecer de forma integrada formación profesional en el sistema educativo y para el empleo.

- Disposición adicional novena. Uso de otras instalaciones y recursos formativos.

Prevé la posibilidad de firmar convenios o contratos para la disponibilidad de instalaciones y recursos formativos entre los centros acreditados e inscritos en el Registro de Centros de Formación Profesional de Andalucía.

- Disposición adicional décima. Régimen de servicio administrativo de gestión diferenciada del Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales.

Establece el plazo para la adaptación de este organismo al régimen de servicio de gestión diferenciada.

- Disposición transitoria única. Personal funcionario del Cuerpo de la Escala Media de Formación Ocupacional.

Prevé la continuidad del ejercicio de sus funciones para este personal.

- Disposición derogatoria única.

Deroga explícitamente la disposición adicional única del Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, y el art.1 del Decreto 1/2003, de 7 de enero, y con carácter general, toda disposición de igual o inferior rango que se oponga a esta ley.

- Disposición final primera. Desarrollo de la Ley.

Esta Disposición prevé el desarrollo reglamentario de la norma.

- Disposición final segunda. Organización y funcionamiento del Consejo Rector del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía.

Establece un plazo de seis meses para el desarrollo reglamentario de tales aspectos.

- Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Dispone la entrada en vigor de la Ley a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.



IV. MARCO NORMATIVO

La existencia de una mano de obra altamente cualificada, adaptable y flexible constituye un pilar básico en el desarrollo de un nuevo modelo económico que garantice estabilidad y prosperidad a largo plazo. En el informe *"Estrategia de competencias de la OCDE: construyendo una estrategia de competencias eficaz para España"* se afirma que las competencias se han convertido en el motor principal de impulso del bienestar individual y del éxito económico del siglo XXI.² En una sociedad global, basada cada vez más en los conocimientos, es necesario invertir en formación y actualizarla conforme a la evolución constante de los requerimientos de los mercados laborales. Conseguir mejores resultados exige analizar el perfil de competencias de los trabajadores, así como determinar y anticipar las competencias requeridas en el mercado, para desarrollarlas, creando con ello mejores oportunidades de empleo y de desarrollo económico.

En este marco, las iniciativas legislativas y reglamentarias, desarrolladas en distintos ámbitos, y orientadas a la reforma de los sistemas de educación y formación profesional para adaptarlos a la realidad actual del mercado laboral, constituyen un instrumento básico para lograr con éxito ese nuevo modelo productivo, necesario para situarnos en una senda sostenible de crecimiento, y generar empleos estables y de calidad. A la consecución de este objetivo, contribuye el anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Educación.

A continuación, se desarrolla un análisis de la normativa más relevante para el asunto que es objeto del presente Informe.

IV.1. Normativa comunitaria

Conforme al artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³ *"toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente"*.

Las políticas de educación y formación, conforme al principio de subsidiariedad, son competencia de cada Estado miembro de la Unión Europea (UE). En consecuencia, la UE desempeña en esta materia un papel de apoyo. Sin embargo, algunos retos son comunes a todos los Estados miembros —como el envejecimiento de las sociedades, la competencia mundial y las carencias de los trabajadores en cuanto a destrezas— y, por lo tanto, son necesarias respuestas conjuntas y que los países cooperen y obtengan beneficios del aprendizaje mutuo, a partir de la experiencia acumulada por cada uno de ellos. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) establece

²http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/eu/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/sistema-educativo/estudios-sistemas-educativos/espanol/especificos/estrategia-competencias-ocde/talleres/20141124-25-cuenca/Informe/Diagnostic_Workshop_Briefing_Pack_ESPA-OL-Cuenca-24-25-nov--2014.pdf

³ Diario Oficial de la Unión Europea. 30.3.2010. 2010/C 83/02.



en el apartado 1 de su artículo 166 que *“La Unión desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación”*. En el artículo 9 del TFUE se determina que *“[e]n la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, (...) y con un nivel elevado de educación, formación (...)”*

En el ámbito comunitario, el aprendizaje permanente es considerado un pilar fundamental de la estrategia de empleo en una economía basada en el conocimiento. Asimismo, el aprendizaje permanente se incorporaba entre los indicadores estructurales de la Estrategia de Lisboa para los objetivos en educación y formación para el año 2010. En esta línea, el Consejo Europeo de junio de 2005 planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, y aprobó las directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008, entre las que se incluía la dirigida a adaptar los sistemas de educación y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

La Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, consolida en un único texto una serie de directivas adoptadas con anterioridad, que afectaban al sistema general de cualificaciones profesionales, así como al ámbito sectorial de determinadas profesiones adoptadas con anterioridad.⁴ Esta Directiva constituye una primera iniciativa para la creación de un marco normativo único y coherente en esta materia, con base en una mayor liberalización de la prestación de servicios, una mayor agilización en el reconocimiento de las cualificaciones y una mayor flexibilidad de los procedimientos de actualización de la legislación comunitaria.

Además de la Directiva 2005/36/CE, cabe significar también la Recomendación 2008/C 111/01/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008, en virtud de la cual se crea el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje a lo largo de la Vida (EQF, según su designación en inglés, *“European Qualifications Framework”*). Este Marco es un sistema común de referencia que permite a los países europeos comparar sus cualificaciones, con el fin de mejorar la transparencia, la posibilidad de comparación y la transferibilidad de las cualificaciones de los ciudadanos, expedidas con arreglo a las prácticas de los diversos Estados miembros. Dado que se trata de una herramienta para fomentar el aprendizaje permanente, el EQF cubre la enseñanza general y de adultos, la educación y formación profesional, y la educación superior. Abarca, por lo tanto, toda la gama de cualificaciones, desde las obtenidas al final de la enseñanza obligatoria hasta las resultantes de los más altos niveles académicos y profesionales, o de la educación y formación profesional.

⁴ Esta normativa se concreta en nuestro ordenamiento jurídico en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 y la Directiva 2006/100/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.



La Recomendación 2008/C 111/01/CE tiene en cuenta la Decisión nº 2241/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (*Europass*)⁵ y la Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. Asimismo, resulta compatible con el marco previsto para el Espacio Europeo de Educación Superior y con los descriptores de ciclo acordados por los ministros responsables de la educación superior en 45 países europeos en su reunión de Bergen, celebrada los días 19 y 20 de mayo de 2005 en el marco del proceso de Bolonia.

La política de educación y formación ha recibido un particular impulso con la adopción de la Estrategia Europa 2020, que constituye la estrategia global de la UE centrada en el crecimiento y el empleo. Si bien la responsabilidad de los sistemas de educación y formación recae en los Estados miembros, la UE desempeña un papel clave a la hora de apoyar y completar los esfuerzos para mejorar y modernizar sus sistemas educativos.

En el marco de la estrategia Europa 2020, los Estados miembros reciben cada año orientaciones específicas sobre las reformas prioritarias, en forma de recomendaciones específicas por país. Los objetivos, instrumentos y disposiciones para el trabajo conjunto a nivel comunitario se definen en el marco estratégico Educación y Formación 2020 (conocido como "*ET 2020*"), cuya validez se extiende hasta 2020.

Entre los objetivos fijados por la UE para el año 2020, se encuentra la necesidad de incrementar el nivel de formación y cualificación, tanto de los jóvenes en edad escolar como de la población trabajadora. De dicho objetivo se traduce la necesidad de reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional.

Por otro lado, cabe resaltar la trascendencia que tuvo la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, sobre la regulación de los centros privados donde se imparte Formación Profesional.

En el Proyecto de informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("*ET 2020*"), se establecen las nuevas prioridades para la cooperación europea en educación y formación, en consonancia con el contexto actual. Europa se enfrenta a una serie de tareas urgentes: restablecer la creación de empleo y la recuperación económica, para lograr así un crecimiento sostenible; subsanar el déficit de inversión; mejorar la cohesión social; así como prestar a la radicalización y a la violencia una atención prioritaria. Al mismo tiempo, Europa debe abordar una serie de

⁵ El marco *Europass*, que entró en funcionamiento en el año 2005, es un conjunto de documentos y herramientas, disponibles en 28 lenguas, para ayudar a los ciudadanos del Espacio Económico Europeo a desarrollar sus propios *curriculum vitae* y conjunto de competencias.



desafíos a largo plazo, como el envejecimiento, la adaptación a la era digital y la competitividad en una economía global, basada en el conocimiento.

En dicho Proyecto de informe, se señala que la respuesta política de la UE en el marco de la nueva Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático, representa un nuevo comienzo. Existen importantes argumentos económicos a favor de la educación y de la formación como sectores propicios para el crecimiento, que han de desempeñar un papel fundamental dentro de esta nueva Agenda. La inversión en capital humano se considera un gasto bien empleado, y una buena educación y formación contribuyen a promover un crecimiento económico constante, ya que alimentan la investigación y el desarrollo, la innovación, la productividad y la competitividad. Tal como se ha subrayado en las Directrices para el empleo de 2015, los sistemas de educación y formación han de mejorar su eficacia y eficiencia para aumentar las capacidades de la mano de obra y corregir los desajustes a ese respecto, así como para anticiparse mejor a las cambiantes necesidades de los mercados de trabajo y satisfacerlas. Ello es especialmente importante en una sociedad cada vez más digital, así como de cara a la transición hacia una economía circular que implique el uso eficiente de los recursos disponibles, generando un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En relación con los programas sectoriales para la Educación y la Formación Profesional (en adelante, EFP) se exige la identificación de los siguientes resultados/prioridades para el período que va hasta 2020:

- Resultados a medio plazo de la Declaración Riga⁶ en materia de EFP.
- Promover el aprendizaje en el trabajo en todas sus formas, con especial atención a la formación de aprendices, mediante la participación de los interlocutores sociales, las empresas, las cámaras y los proveedores de EFP, así como estimular la innovación y el emprendimiento.
- Seguir desarrollando los mecanismos de garantía de la calidad en la EFP en consonancia con la Recomendación sobre el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET) y, como parte de los sistemas de control de la calidad, establecer circuitos de información y retroalimentación continuas sobre los sistemas de educación y formación profesional inicial (I-VET) y continua (C-VET) tomando como base los resultados del aprendizaje.
- Mejorar el acceso a la EFP y a las cualificaciones para todos a través de sistemas más flexibles y permeables, en particular, mediante la oferta de servicios integrados y eficientes de orientación, y prever la validación del aprendizaje no formal e informal.

⁶ Durante la reunión informal de Ministros celebrada en Riga, el 10 de junio de 2015, con motivo de la Presidencia letona de la UE, se ha aprobado la Declaración de Riga, que supone un nuevo paso adelante hacia la construcción de la Agenda Urbana de la UE, consolidando el trabajo realizado desde 2010 y la convergencia entre la cooperación intergubernamental de los Estados Miembros de la UE con las instituciones europeas.



- Seguir reforzando las competencias clave en los planes de estudio de la EFP y ofrecer oportunidades más eficaces de adquirir o desarrollar estas capacidades por medio de la I-VET y la C-VET.
- Introducir enfoques sistemáticos y oportunidades de desarrollo profesional inicial y permanente de los profesores, formadores y tutores de EFP tanto en un contexto docente como en el lugar de trabajo.

En lo que se refiere a la EFP para el empleo, cabe destacar la publicación en el año 2016 por parte de la Comisión Europea de la Comunicación titulada "*Una nueva Agenda de Capacidades para Europa*" (COM(2016)0381).⁷ En dicha Comunicación se proponen medidas para dotar a las personas de las capacidades necesarias en el mercado de trabajo y hacer un mejor uso de las capacidades que ya tienen, a fin de ayudarles a encontrar empleo de calidad y mejorar sus oportunidades en la vida.

Una de las iniciativas propuestas en el marco de la "Nueva Agenda de Capacidades" es una actualización del marco *Europass*, al que hemos hecho referencia previamente, que es responsabilidad del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), una de las agencias descentralizadas de la Unión.

IV.2. Normativa estatal

El derecho a la educación se recoge en el artículo 27 de la Constitución Española, exigiendo a los poderes públicos el deber de garantizar dicho derecho. Por otro lado, mediante el artículo 149.1.30º, se otorga competencia exclusiva al Estado para la "*Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*".

Sin perjuicio de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado posee competencia plena para la coordinación en el diseño estratégico del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, enmarcado como legislación laboral.

La creación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Cualificaciones y de la Formación Profesional, configurándose como un marco de carácter integral enfocado al aprendizaje permanente sobre el que deben orientarse las acciones formativas. Además, dispuso en su artículo 11 la competencia del Gobierno para establecer los requisitos básicos que deberán cumplir los centros integrados de formación profesional

⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15621&langId=en>



y que su creación, autorización, homologación y gestión correspondería a las Administraciones en sus respectivos ámbitos competenciales.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), dispone que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecería las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas. Asimismo, establece las condiciones genéricas de admisión del alumnado en los ciclos formativos de grados medio o superior de formación profesional inicial del sistema educativo. En desarrollo de dicha Ley, el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, estableció la ordenación general de la formación profesional en el sistema educativo.

Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, junto con la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, han introducido modificaciones significativas en el marco legal de la Formación Profesional, con el fin de ampliar y facilitar la adecuación de la oferta formativa a las demandas de los sectores productivos, y reforzar la cooperación entre Administraciones educativas, así como con los agentes sociales y las empresas privadas.

Ese mismo año 2011, se llevó a cabo una nueva regulación de la Formación Profesional en el sistema educativo a través del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Las principales novedades introducidas se centraron en la integración y ordenación de la formación profesional de los módulos profesionales de los Programas de Cualificación Profesional Inicial; los cursos de especialización de los ciclos formativos; la ampliación de las posibilidades de acceder a los diferentes niveles de formación profesional (esencialmente a los ciclos de grado medio y superior), a través de una nueva regulación del acceso y las convalidaciones y exenciones; o la flexibilización de la oferta formativa para garantizar una mejor adaptación a las demandas del entorno socioeconómico. Además, se recogen en esta norma otras disposiciones en materia de formación profesional, como son las relativas a la formación profesional a distancia, la información y orientación profesional, la red de centros de formación profesional o la colaboración con el sistema universitario.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa pretendió actualizar la Formación Profesional. Para ello, tal como se recoge en el Preámbulo de la norma, *"propone la modernización de la oferta, su adaptación a los requerimientos de los diferentes sectores productivos, la implicación de las empresas en el proceso formativo, con la importante novedad de la Formación Profesional dual, y la búsqueda de un acercamiento a los modelos de los países de nuestro entorno con niveles mucho menores de desempleo juvenil. Se crea un nuevo título de Formación Profesional Básica, se flexibilizan las vías de acceso desde la Formación Profesional*



Básica hacia la de Grado Medio y desde ésta hacia la de Grado Superior, se prioriza la contribución a la ampliación de las competencias en Formación Profesional Básica y de Grado Medio, se regula la Formación Profesional dual y se completa con materias optativas orientadas a los ciclos de grado superior y al tránsito hacia otras enseñanzas”.

La continua evolución de la Formación Profesional se hace patente en los cambios introducidos en la legislación relevante en la materia mediante normas como el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, por el que se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, creando las nuevas enseñanzas de Formación Profesional Básica, y regulando sus condiciones de acceso y su integración con el resto de enseñanzas del Sistema Educativo; el Real Decreto 356/2014, de 16 de mayo, por el que se establecen siete títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de títulos de las enseñanzas de Formación Profesional; y el Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto, por el que se establecen seis Títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de Títulos de las enseñanzas de Formación Profesional.

En lo que respecta a la formación profesional para el empleo, esta ha sido objeto de regulación por parte de la Administración General del Estado, a través de la publicación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. El objeto de esta norma era regular las distintas iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional.

En desarrollo del mencionado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales publicó la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, posteriormente modificada por la Orden ESS/I726/2012, de 2 de agosto.

El Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, en su artículo 40, regula el “*Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral*”, estableciendo las líneas generales del modelo estratégico del sistema, en el que la Administración General del Estado ostenta competencia normativa plena y las Comunidades Autónomas competencias de ejecución.

Por su parte, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de



Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, basada en el Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, expresa, en su Exposición de Motivos, que con ella se acomete una reforma integral de dicho Sistema, introduciendo un nuevo marco normativo cuyas novedades afectan a múltiples aspectos de la formación profesional para el empleo, y que viene a garantizar el interés general y la necesaria estabilidad y coherencia que el sistema precisa.

Cabe subrayar que la Ley 30/2015, en su Disposición transitoria primera, señala que hasta tanto no se desarrollen reglamentariamente las iniciativas de formación profesional para el empleo reguladas en su artículo 8, se mantendrán vigentes las previstas en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y en su normativa de desarrollo, salvo en lo relativo a determinadas previsiones, entre ellas, la recogida en su punto a):

"a) El régimen de concurrencia competitiva abierta sólo a entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro, en los supuestos en los que así está previsto conforme al artículo 6.5. Estas entidades, además de cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 16, no podrán subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa que les sea adjudicada, no considerándose subcontratación, a estos efectos, la contratación del personal docente (...)"

También debe señalarse la referencia expresa, en el artículo 6 de la Ley 30/2015, a la concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos, como norma general para la gestión de los fondos destinados a financiar las programaciones formativas de las distintas Administraciones públicas. Este principio de concurrencia, que se ha introducido de manera gradual en las convocatorias de subvenciones durante los últimos años, se establece como rasgo básico transversal a la gestión de la financiación por parte de todas las Administraciones competentes en materia de formación profesional. Esta novedad resulta, además, coherente con las recomendaciones que se desprenden del Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta, correspondiente al ejercicio 2010.

Para el análisis del proyecto normativo que nos ocupa, también debemos considerar lo preceptuado en los artículos 14 y 15 de la Ley 30/2015, dedicados a la *"Impartición de la formación"* y *"Acreditación y registro de las entidades de formación"*, respectivamente. Concretamente, es oportuno destacar lo recogido en el apartado 2, letra c del artículo 14, que dispone que podrán impartir formación profesional para el empleo:

"c) Las entidades de formación, públicas o privadas, acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro, conforme a lo previsto en el artículo siguiente, para impartir formación profesional para el empleo, incluidos los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad privada. Los trabajadores pertenecientes a la plantilla de estas"



entidades, en caso de actuar como beneficiaria o proveedora de la oferta formativa regulada en el artículo 10, podrán participar en las acciones formativas que aquella gestione hasta un límite del 10 por ciento del total de participantes sin superar, en ningún caso, el límite del 10 por ciento del total de sus trabajadores en plantilla.

Asimismo, estas entidades no podrán subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa que les sea adjudicada. A estos efectos, la contratación del personal docente para la impartición de la formación no se considerará subcontratación".

Por otra parte, el artículo 15, sobre "Acreditación y registro de las entidades de formación", establece lo siguiente:

"1. Las entidades de formación, públicas y privadas, deberán estar inscritas en el correspondiente registro habilitado por la Administración pública competente para poder impartir cualquiera de las especialidades incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas previsto en el artículo 20.3. Sin perjuicio de la obligación de comunicar el inicio y finalización de las acciones formativas, la inscripción a que se refiere este párrafo no se requerirá a las empresas que impartan formación a sus trabajadores sea con sus propios medios o recurriendo a la contratación. Tampoco será necesaria la inscripción cuando la formación se imparta por la propia empresa a través de plataformas de teleformación residentes en el exterior y siempre que se trate de empresas multinacionales. En el caso de que la empresa opte por encomendar la organización de la formación a una entidad externa conforme a lo previsto en el artículo 12, sí se requerirá inscripción en el correspondiente registro a la entidad de formación que la imparta, incluso cuando no se trate de formación recogida en el Catálogo de Especialidades Formativas conforme a lo previsto en el artículo 20.3 (...).

2. La competencia para efectuar la citada acreditación y/o inscripción corresponderá al órgano competente de la comunidad autónoma en la que radiquen las instalaciones y los recursos formativos de la entidad de formación interesada.

Cuando la acreditación e inscripción esté referida a las entidades de formación para la modalidad de teleformación, la competencia corresponderá al órgano competente de la comunidad autónoma en la que estén ubicados los centros en los que se desarrollen las sesiones de formación presencial y/o pruebas de evaluación final presenciales y al Servicio Público de Empleo Estatal cuando dichos centros presenciales estén ubicados en más de una comunidad autónoma.

Igualmente, corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación e inscripción de los centros móviles cuando su actuación formativa se desarrolle en más de una comunidad autónoma. Asimismo, podrán solicitar su acreditación e inscripción al citado organismo las entidades de formación que dispongan de instalaciones y recursos formativos permanentes en más de una comunidad autónoma.

3. Para la acreditación y/o inscripción de las entidades de formación en la especialidad o especialidades formativas de que se trate, aquellas deberán disponer de instalaciones y recursos humanos suficientes que garanticen su solvencia técnica para impartir la



formación, tanto teórica como práctica, así como la calidad de la misma (...).

4. (...) En todo caso, la acreditación y/o inscripción será única y válida para la prestación de servicios en todo el territorio nacional, conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

5. Cada uno de los registros habilitados por las Administraciones públicas competentes deberá estar coordinado con el Registro Estatal de Entidades de Formación previsto en el artículo 20.4.

Tanto los registros habilitados por las Administraciones competentes como el Registro Estatal a que se refiere el párrafo anterior incorporarán y publicarán la información relativa a las entidades que hayan sido objeto de sanción como consecuencia de la comisión de infracciones conforme a la normativa aplicable (...).

Por último, en cuanto al marco normativo estatal, merecen señalarse otras normas de directa aplicación a la materia de la formación profesional para el empleo, como son, entre otros:

- El Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- El Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- La Disposición adicional nonagésima primera de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, sobre "Financiación de la formación profesional para el empleo".
- El Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como los Reales Decretos que aprueban las diferentes Cualificaciones Profesionales.
- El Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional.
- El Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional.
- El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- El Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo.
- El Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.
- El Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de



Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional.

- El Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.
- El Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.
- El Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.
- El Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.
- El Real Decreto 817/2014, de 26 de septiembre, por el que se establecen los aspectos puntuales de las cualificaciones profesionales para cuya modificación, procedimiento de aprobación y efectos es de aplicación el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- El Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.
- La Orden TAS/195/2007, de 2 de febrero, por la que se establece la concesión de subvenciones para financiar programas destinados a la formación e inserción de trabajadores inmigrantes.
- La Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del Servicio Público de Empleo Estatal.
- La Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los Reales Decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación.
- La Resolución de 29 de julio de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se regula la inscripción y en su caso acreditación de centros y entidades de formación que imparten formación de oferta para el empleo en el ámbito de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal.
- La Resolución de 29 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, según lo establecido en el



artículo 4.ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

– La Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2016, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

IV.3. Normativa autonómica

De conformidad con el artículo 52 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), se le atribuye a Andalucía la competencia compartida para acciones relacionadas con el sistema educativo, como el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular. Asimismo, en el artículo 10.3 2º del Estatuto se garantiza el acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social, quedando explicitados los derechos concretos que deben respetarse y garantizarse a este respecto en el artículo 21.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, por otra parte, en su artículo 63.1, atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, entre las que se incluyen, según el apartado 1º de dicho precepto, las políticas activas de empleo, que comprenden, entre otras materias, la formación de las personas demandantes de empleo y de las trabajadoras en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes.

Con respecto a la normativa aplicable a la formación profesional en el ámbito educativo, con anterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía, en uso de sus competencias, la Comunidad Autónoma de Andalucía promulgó la Ley 4/1984, de 9 de enero, de Consejos Escolares; la Ley 7/1987, de 26 de junio, de gratuidad de los estudios en centros públicos de bachillerato, formación profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos y la autonomía de gestión económica de centros docentes públicos no universitarios; la Ley 3/1990, de 27 de marzo, para la Educación de Adultos, y la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación.

Con posterioridad, y ya conforme a lo establecido en el Estatuto de Autonomía, se aprueba la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, cuyo objeto es la regulación del sistema educativo andaluz y de su evaluación, así como el fomento de la participación efectiva de la sociedad y sus instituciones en el mismo, en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el marco de las bases establecidas para el sistema educativo español.

También merece especial mención el Decreto 436/2008, de 2 de septiembre, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas de la formación profesional inicial que forma parte del sistema educativo, desarrollado y actualizado mediante el Decreto



135/2016, de 26 de julio, por el que se regulan las enseñanzas de Formación Profesional Básica en Andalucía.

Siguiendo el objetivo de la evolución continua del Sistema de Formación Profesional, se han regulado nuevas modalidades de enseñanza, como por ejemplo mediante el Decreto 359/2011, de 7 de diciembre, por el que se regulan las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial, de Educación Permanente de Personas Adultas, especializadas de idiomas y deportivas, se crea el Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía y se establece su estructura orgánica y funcional; o mediante la Orden de 29 de enero de 2016, por la que se convocan Proyectos de Formación Profesional Dual del Sistema Educativo para el curso 2016/2017.

La normativa autonómica más reciente, relativa a aspectos relacionados con la Formación Profesional en el ámbito educativo, la conforman la Orden de 8 de noviembre de 2016, por la que se regulan las enseñanzas de Formación Profesional Básica en Andalucía, los criterios y el procedimiento de admisión a las mismas y se desarrollan los currículos de veintiséis títulos profesionales básicos; y la Orden de 1 de junio de 2016, por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes para cursar ciclos formativos de grado medio y de grado superior, sostenidos con fondos públicos, de formación profesional inicial del sistema educativo, que deroga la Orden de 14 de mayo de 2007, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en la oferta completa y parcial de los ciclos formativos de formación profesional sostenidos con fondos públicos en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ya había quedado desfasada como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio. Dicha Orden, de 1 de junio de 2016, responde a la necesidad de actualizar la normativa autonómica que regula el procedimiento de admisión en las enseñanzas de formación profesional para que contemple las nuevas enseñanzas de Formación Profesional Básica y las modificaciones introducidas por el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero.

Asimismo, ha de señalarse que en desarrollo de la Ley 17/2007 también se dictaron las siguientes normas:

- El Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los Centros docentes sostenidos con fondos públicos.
- El Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y se regula la selección del profesorado y la provisión de los puestos de trabajo docentes.
- El Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.
- El Decreto 54/2012, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Residencias Escolares de la Comunidad Autónoma de Andalucía.



– El Decreto 56/2012, de 6 de marzo, por el que se regulan las Zonas Educativas de Andalucía, las Redes Educativas, de aprendizaje permanente y de mediación y la organización y el funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Zona.

– La Orden de 2 de agosto de 2011, por la que se regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad disciplinaria de los directores y directoras de los centros públicos de educación no universitaria.

Las competencias en materia de formación profesional en el ámbito del sistema educativo han sido atribuidas a la Consejería de Educación, de acuerdo con lo establecido en el Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre la reestructuración de Consejerías, y desarrolladas por el Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

En lo que respecta a la regulación de la formación profesional para el empleo, mediante Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, de traspaso de funciones y servicios de la gestión de la formación profesional ocupacional a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Administración General del Estado traspasó a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios de la gestión de la Formación Profesional Ocupacional. Desde entonces, se viene gestionando por la Junta de Andalucía, a través de la Consejería con competencias en materia de empleo, la formación profesional dirigida a personas desempleadas.

En el ejercicio de tales competencias, reconocidas también por el Estatuto de Autonomía para Andalucía, se promulgó el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, cuyo objeto era la regulación de la Formación Profesional para el Empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el establecimiento de sus distintas modalidades e iniciativas de formación, así como el régimen de funcionamiento y financiación.

El citado Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, fue objeto de ulterior desarrollo mediante la publicación de la Orden de 23 de octubre de 2009, de la Consejería de Empleo, por la que se desarrolla el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y ayudas y otros procedimientos.

Actualmente, las funciones relacionadas con la formación profesional para el empleo han sido atribuidas a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, de conformidad con lo establecido en el Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y desarrolladas por el Decreto 210/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.



Debe recordarse que el Servicio Andaluz de Empleo, creado por la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, adscrito a la Consejería competente en materia de empleo, como órgano gestor de la política de empleo de la Junta de Andalucía, tiene como objetivos específicos el ejercicio de las competencias en materia de empleo y cualificación profesional, y en particular, la formación para el empleo y la orientación e información entre otros.

En otro orden de consideraciones, y en lo que respecta a las referencias normativas en materia de subvenciones, en el ámbito autonómico no podemos obviar el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, así como la Orden de 5 de octubre de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. Asimismo, cabe destacar en este punto el contenido de la Orden de 3 de junio de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de Formación Profesional para el Empleo en las modalidades de formación en oferta dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas y a personas trabajadoras ocupadas, sobre cuyo proyecto tuvo oportunidad de informar este Consejo.⁸

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL ANTEPROYECTO DE LEY

El presente anteproyecto de Ley se constituye como un instrumento de planificación estratégica de la formación profesional en Andalucía, definida esta como el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica.

Incluye la formación profesional en el sistema educativo, la formación profesional para el empleo, así como el sistema de orientación y cualificación profesional (que comprende la información y orientación profesional y el procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o las vías no formales de formación).

Mediante este texto normativo, se incide en la oferta de formación profesional, y con ello en la actividad económica, ya que incluye servicios, planes, programas y actividades

⁸ Vid Informe N12/2016 sobre la Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva en materia de formación profesional para el empleo en la modalidad de formación en oferta dirigida prioritariamente a personas desempleadas y a personas trabajadoras ocupadas.

realizados en distintos centros públicos y privados de la Comunidad Autónoma. Así, y a través de un mecanismo permanente de aprendizaje, se favorece la cualificación profesional, y con ello, la integración laboral de dichas personas en el mercado de trabajo, repercutiendo positivamente en los sectores productivos de la economía.

Si nos detenemos en la cualificación profesional, y en especial en el ámbito educativo, podemos observar en el siguiente Gráfico 1 la distribución de la población en edad laboral según el nivel de cualificación alcanzado para los distintos modelos existentes en Andalucía y España, y su comparación con la distribución existente en Alemania para modelos equivalentes, así como respecto al promedio existente en la Unión Europea (UE-28).

Gráfico 1. Modelos de Cualificación en España y Europa



Fuente: Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía. % sobre el total de población en edad de trabajar (16-64 años en Andalucía y España; 15-64 en UE y Alemania). Datos del Año 2016: IECA, INE, EUROSTAT.

Así, podemos destacar que en la UE la mayoría de la población en edad de trabajar alcanzaría un nivel de cualificación intermedio (bachillerato y formación profesional de grado medio), representando el 46,3% del total de esa población, mientras que la población en edad de trabajar para ese mismo nivel de cualificación llega a estar casi en 10 puntos porcentuales por encima de la media de la UE en el caso de Alemania. Sin embargo, en España y Andalucía, la mayoría de la población en edad laboral se concentra en el nivel de cualificación básico, es decir, hasta ESO, representando un 42,6% y 51%, respectivamente, sobre el total.

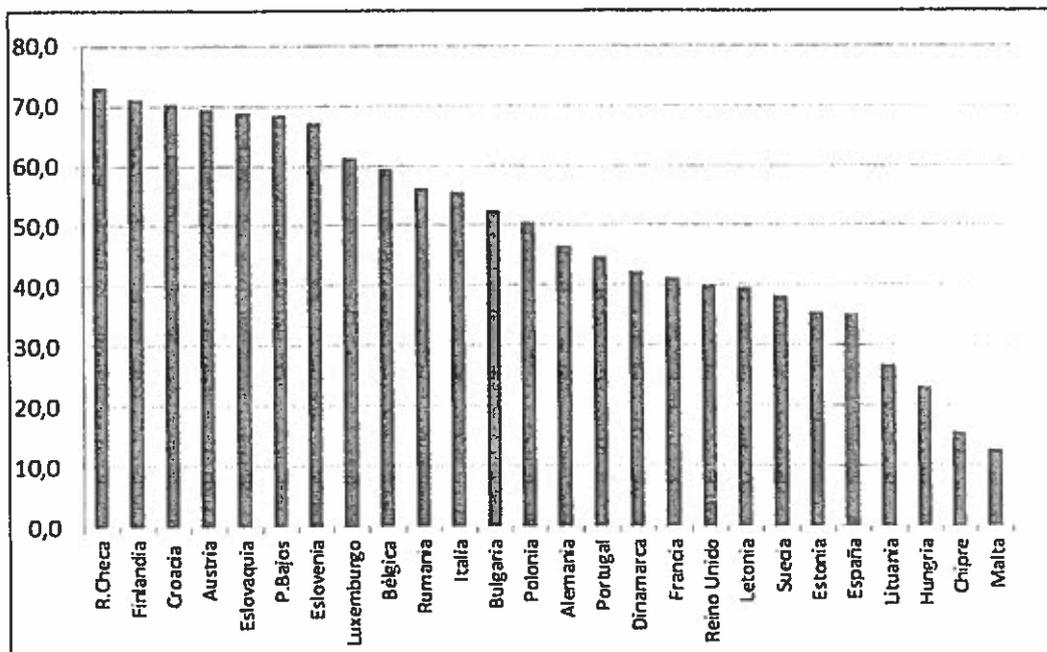
Estos datos advierten sobre la necesidad de elevar el nivel de cualificación de la población en edad de trabajar en España y la Comunidad Autónoma de Andalucía, adecuando las ofertas de formación a las necesidades del mercado laboral, lo que permitiría aumentar la empleabilidad y la competitividad de la economía.

Debe destacarse que uno de los principales hechos diferenciales, respecto del resto de países de nuestro entorno, radica en el número especialmente bajo de alumnos que transitan por los ciclos de formación profesional en el sistema educativo español. Por

tanto, resulta imprescindible que se lleven a cabo políticas que muestren las ventajas de las mejoras introducidas en la formación profesional en el ámbito educativo y laboral para acceder con éxito al mercado de trabajo.

En el siguiente Gráfico 2, se puede apreciar, con datos de Eurostat relativos al año 2015, que tan sólo cuatro países de la UE-28 (Lituania, Hungría, Chipre y Malta) están por debajo de España en cuanto a porcentaje de alumnos que cursan estudios de formación profesional sobre el total de alumnos de secundaria. Se pone de manifiesto, por consiguiente, un insuficiente alcance y significación de este tipo de formación especializada y orientada hacia el empleo entre los alumnos de educación secundaria españoles, respecto a esos mismos alumnos pertenecientes a otros países de nuestro entorno, así como la necesidad de llevar a cabo un aumento de la oferta de dicha formación, que venga apoyado por una labor de promoción que destaque sus ventajas y facilite una mayor implantación en nuestro país.

Gráfico 2. Porcentaje de alumnos que cursan estudios de formación profesional sobre el total de alumnos de educación secundaria. Año 2015



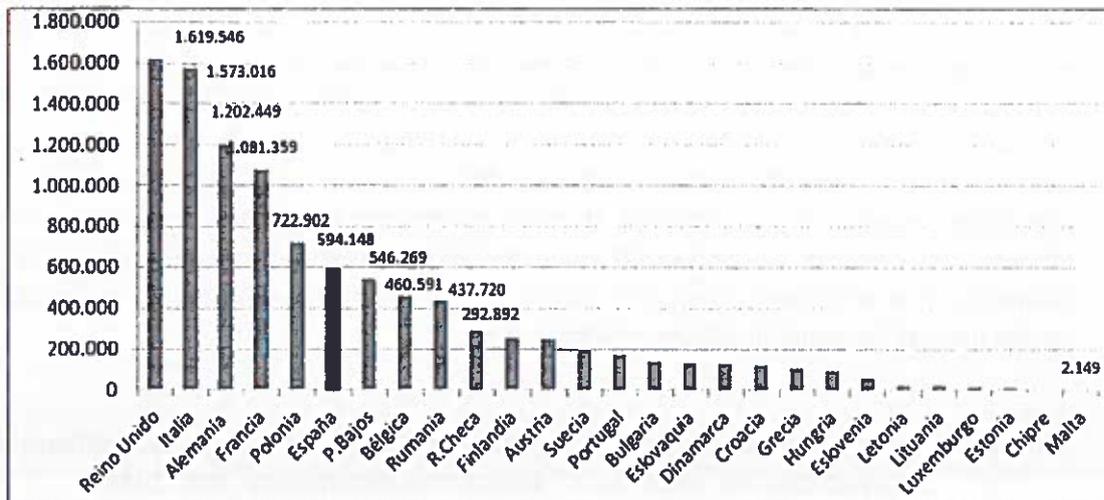
Fuente: Eurostat.

Nota: Datos para Irlanda y Grecia no se encuentran disponibles. Elaboración propia. Porcentaje de alumnos de "Upper secondary education vocational" sobre "Upper secondary education" % Alumnos de Formación Profesional (Nivel 3 y 4 según clasificación "International Standard Classification of Education" ISCED 2011) sobre el total de alumnos de secundaria.

No obstante lo anterior, hay que destacar que, en cuanto a número de alumnos que cursan formación profesional en términos absolutos en el año 2015, España ocupa el sexto lugar de la UE-28, siendo el ranking para este indicador el que se ofrece en el

siguiente Gráfico 3:

Gráfico 3. Número de alumnos de Formación Profesional. 2015



Fuente: Eurostat. Año 2015 (excepto para Italia y Grecia que son datos correspondientes al año 2014). Para Irlanda no hay dato. Nota: Número de alumnos de Formación Profesional. Según terminología de la UE "Vocational education at upper secondary level".

El número de centros que imparten enseñanzas de formación profesional en Andalucía, según la estadística publicada por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte, sobre enseñanzas no universitarias y formación profesional para el curso 2014-2015⁹ alcanza la cifra de 783, lo que supone el 21,7% del total nacional. Por provincias andaluzas, según se observa en la tabla siguiente, destaca Sevilla, con 186 centros de formación seguida de Cádiz y Málaga con un número en torno a los 120 centros (véase Tabla 1).

Tabla 1. Número de Centros Públicos y Privados de formación profesional en Andalucía. Curso 2014-2015

	Total	Públicos	Privados
TOTAL ESPAÑA	3.615	2.525	1.090
ANDALUCÍA	783	573	210
Almería	58	47	11
Cádiz	121	87	34
Córdoba	90	65	25
Granada	100	62	38
Huelva	51	43	8
Jaén	58	47	11

⁹<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/Formacion-profesional/2014-2015.html>



Málaga	119	90	29
Sevilla	186	132	54

Fuente: Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En cuanto a la tipología del ciclo formativo, cabe significar la existencia de distintos centros que pueden impartir varios ciclos formativos, e incluso por medios presenciales o a distancia. La siguiente Tabla 2 proporciona información sobre el número de centros en España y en Andalucía, atendiendo al carácter público o privado del centro, así como al ciclo de formación profesional y tipología de enseñanza que imparte el centro, todo ello respecto al curso 2014-2015.

Tabla 2. Número de Centros Públicos y Privados según ciclo formativo impartido. España y Andalucía.

(Curso 2014-2015)

	Nacional	Andalucía	%
Total todos los Centros	3.615	783	21,7
FP Básica	1.925	490	25,5
CF FP Grado Medio Presencial	2.720	576	21,2
CF FP Grado Superior Presencial	2.285	448	19,6
CF FP Grado Medio a Distancia	170	13	7,6
CF FP Grado Superior a Distancia	239	38	15,9
Total Centros Públicos	2.525	573	22,7
FP Básica	1.601	404	25,2
CF FP Grado Medio Presencial	1.959	444	22,7
CF FP Grado Superior Presencial	1.615	332	20,6
CF FP Grado Medio a Distancia	138	7	5,1
CF FP Grado Superior a Distancia	165	18	10,9
Total Centros Privados	1.090	210	19,3
FP Básica	324	86	26,5
CF FP Grado Medio Presencial	761	132	17,3
CF FP Grado Superior Presencial	670	116	17,3
CF FP Grado Medio a Distancia	32	6	18,8
CF FP Grado Superior a Distancia	74	20	27,0

Fuente: Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Por otra parte, la formación profesional para el empleo tiene un papel esencial para la potenciación de la empleabilidad de las personas trabajadoras y desempleadas. Asimismo, para alcanzar una recuperación sostenida de la economía es necesario fomentar e impulsar la inversión en capital humano y la empleabilidad mediante la



mejora de las capacidades y competencias profesionales. Igualmente, es necesaria una adecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones, lo que requiere anticiparse a las necesidades demandadas por las empresas y ofrecer a los jóvenes, y a la población trabajadora en general, una formación ajustada a esas necesidades.

Según recoge el Preámbulo de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral ha permitido la mejora de la empleabilidad y la cualificación de muchos trabajadores españoles en los últimos 20 años y ha servido para avanzar en la vinculación de la formación con la negociación colectiva. Además, ha permitido la difusión y universalización de una cultura de formación que alcanza a más de cuatro millones de trabajadores al año en la actualidad y a más de 478.000 empresas participantes, solo en la denominada "formación de demanda".

El anteproyecto de Ley afecta directamente a la actividad económica desarrollada por entidades de formación públicas o privadas, tanto aquellas que se encuentran ubicadas en Andalucía como aquellas otras que deseen ejercer esta labor formativa en Andalucía y tengan su centro de trabajo domiciliado en otra Comunidad Autónoma.

Según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), en Andalucía ejercen esta actividad 1.752 centros de formación para el empleo distribuidos por provincias tal y como se presenta a continuación en la Tabla 3.

Tabla 3. Distribución provincial de centros de formación en Andalucía

Almería	88	5,0
Cádiz	200	11,4
Córdoba	311	17,8
Granada	223	12,7
Huelva	71	4,1
Jaén	165	9,4
Málaga	267	15,2
Sevilla	427	24,4
Total	1.752	100,0

Fuente: SEPE.

Estos datos se corresponden a centros que imparten cursos de forma presencial. En la modalidad de teleformación serían 420 empresas las que desarrollan esta actividad en Andalucía, teniendo en cuenta que para realizar este cálculo se ha tomado el dato considerando que la entidad dispone de una sede en alguna provincia andaluza para la realización de alguna tutoría o examen final de superación de las especialidades cursadas.

Por otro lado, en la tabla siguiente se presenta la distribución de entidades de formación por Comunidades Autónomas, del total de 6.155 centros existentes en España destaca



Andalucía con el 28,5% de empresas que desarrollan su actividad en esta Comunidad Autónoma.

Tabla 4. Distribución de Centros de formación por Comunidades Autónomas.

Aragón	179	2,9
Cantabria	50	0,8
Castilla la Mancha	625	10,2
Castilla León	323	5,2
Cataluña	429	7,0
Ceuta	19	0,3
Comunidad Valenciana	435	7,1
Extremadura	176	2,9
Galicia	395	6,4
Islas Baleares	123	2,0
Islas Canarias	319	5,2
La Rioja	32	0,5
Madrid	573	9,3
Melilla	24	0,4
Navarra	55	0,9
País Vasco	152	2,5
Principado de Asturias	192	3,1
Región de Murcia	302	4,9
Andalucía	1.752	28,5
Total	6.155	100,0

Fuente: SEPE.

Considerando los datos anteriores, el proyecto normativo que propone el centro directivo incide directamente en el ejercicio y acceso a la actividad económica que se desarrolla en Andalucía en los mercados afectados. En principio, desde un punto de vista económico, podría entenderse necesaria una intervención pública integradora sobre este sector que aportara una mayor coordinación entre los agentes implicados y dotara de una mayor coherencia tanto al sistema como a los mecanismos de los procedimientos aplicables.

En cualquier caso, sobre la regulación contenida en el presente anteproyecto de Ley, por un lado, relativa a las condiciones para poder desarrollar la actividad económica de la impartición de la formación profesional en Andalucía tanto para centros públicos como privados, y por otro, acerca de los requisitos para acceder a la financiación de este tipo de actividades formativas, se deben realizar una serie de valoraciones y recomendaciones, fundamentadas en el cumplimiento de los principios de buena regulación, la defensa de la competencia efectiva y la unidad de mercado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que procedemos a desarrollar en el siguiente apartado.



VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.I. Consideraciones previas

La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, modificó el artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, para incorporar la mejora de la regulación económica a los fines de la ADCA.

Con tal propósito, al analizar las distintas iniciativas normativas que le han sido remitidas para su informe, este Consejo constata si se han tenido en cuenta los principios de mejora de la regulación (eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) en la redacción de los proyectos normativos para los que se solicita su Informe.¹⁰

Tales principios son enunciados en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007 y su aplicación permite detectar disfunciones, que este Consejo evidencia en sus informes y acompaña de recomendaciones, con el siguiente propósito:

- Eliminar las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.
- Impulsar el proceso de simplificación de trámites administrativos, sirviéndose de las tecnologías de la información y de la coordinación entre las distintas Administraciones.
- Verificar si las normas están justificadas, sus preceptos permiten el libre juego en el mercado y no suponen discriminación entre los operadores.
- Coadyuvar a que el órgano proponente redacte normas simples y comprensibles, descarte las regulaciones innecesarias y evite duplicidades o normas reiterativas.
- Mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la "*better and smart regulation*" no se agotan con el análisis *ex ante* de sobre los proyectos normativos, por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones

¹⁰ Ello, con el objetivo de que el marco normativo contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio, de acuerdo con los principios de buena regulación. Así, con respecto a los principios de buena regulación, en su artículo 129.1, dicta lo siguiente:

"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".

Estos principios persiguen, por tanto, lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del principio de seguridad jurídica, recogido expresamente en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Ello, con el ambicioso objetivo de que los ciudadanos y empresas destinatarios de las distintas regulaciones ganen en certidumbre y predictibilidad, y se supere la superposición de distintos regímenes jurídicos y la actual dispersión normativa.

Asimismo, el artículo 130 de la Ley 39/2015, relativo a la "Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación" dispone:

"1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica".

Debe destacarse que la imposición de cargas o trabas afecta al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, contribuya a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los "Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad", dispone:



"Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos".

Hay que destacar, asimismo, que la Ley 3/2014 también amplió el ámbito objetivo de las funciones consultivas de la ADCA. De este modo, al habitual análisis sobre competencia de los proyectos normativos se suma la obligación de efectuar su examen desde la óptica de la unidad de mercado (que permite detectar si la regulación introduce restricciones a las libertades de establecimiento y circulación de los operadores económicos), así como de su incidencia sobre las actividades económicas.

En este sentido, la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), determina que todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9 de la LGUM, bajo el título "*Garantía de las libertades de los operadores económicos*", dicta en su apartado 1:

"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".

De acuerdo con la normativa mencionada, y en atención a las competencias y funciones que la ADCA tiene atribuidas, legal y estatutariamente, el anteproyecto de Ley se examinará desde la triple perspectiva de la defensa de la competencia, la mejora de la regulación económica y la unidad de mercado. Los elementos que sustentan ese examen están contenidos en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

VI.II. Observaciones generales sobre el anteproyecto de Ley

Como cuestión preliminar, cabe efectuar ciertas consideraciones en torno a los objetivos que persigue el órgano proponente del proyecto normativo con su tramitación, así como las justificaciones que dicho órgano aporta para la intervención normativa.



A juicio de la Consejería de Educación, el anteproyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía regula un sector económico o mercado y tiene una incidencia en la competencia efectiva y en la unidad de mercado. Sin embargo, en el Anexo II de la Resolución de 27 de enero de 2016, cumplimentado por la Consejería, no advierte que el referido proyecto tenga impacto alguno sobre las actividades económicas, lo que no parece consistente con las anteriores manifestaciones.

Desde la óptica de la competencia, el centro directivo reconoce que el referido texto normativo establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones, y concede a determinados operadores del mercado un trato ventajoso con respecto a otros competidores actuales o potenciales.

Y en el ámbito de la unidad de mercado, afirma considerar como válidos en su territorio los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio español, con la única excepción de que la inclusión de un centro en la Red de centros de formación profesional de Andalucía constituye un requisito indispensable para percibir fondos públicos. También señala que aplica alguna de las excepciones al principio de eficacia nacional de las previstas en el artículo 20.4 o en la Disposición adicional primera de la LGUM. En particular, alude a autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física, y a un medio de intervención cuya competencia la tiene atribuida un organismo estatal, bien cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado.

Por último, niega que la norma genere duplicidades, un exceso de regulación o que se regulen los mismos aspectos en distintas normas, de modo que se produzcan incoherencias, divergencias entre territorios o inseguridad jurídica, al considerarse que el proyecto normativo se constituye como un instrumento de planificación estratégica de la formación profesional de Andalucía.

Respecto a la adecuación a los principios de buena regulación económica recogidos en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, el órgano proponente declara que el objeto de la Ley es establecer un marco que coordine e integre la formación y cualificación profesional en Andalucía, y responder a una acción coordinada y cooperativa entre la Administración educativa, la Administración laboral, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y los demás agentes que intervienen en la misma, con objeto de garantizar la unidad de mercado y un enfoque estratégico de la formación profesional de Andalucía, respetando el marco competencial existente.

Asimismo, afirma que la formación profesional en el sistema educativo y la formación profesional para el empleo, dirigida a toda la población andaluza, constituyen un único sistema formativo que debe gestionarse con visión global y de forma coordinada,



ofreciendo a la ciudadanía los recursos necesarios para que puedan desarrollar y mantener actualizadas sus competencias profesionales a lo largo de toda su vida activa. También argumenta que la integración del sistema de formación profesional y los retos de la formación a lo largo de la vida, aconsejan dotar a la formación profesional de Andalucía de un nuevo marco flexible y coherente, orientado a posibilitar la adquisición y el reconocimiento de las competencias profesionales que requiere el mercado de trabajo, marco normativo que, según se declara en el mencionado Anexo II, es inexistente en la actualidad en Andalucía.

Finalmente, justifica la proporcionalidad de la norma sobre la base de que "el mercado" no va a perseguir el cumplimiento del derecho fundamental a la educación reconocido en el artículo 27 de la Constitución Española, determinando para los poderes públicos la obligación de fomentar una política que garantice la formación y readaptación profesionales, por lo que son los poderes públicos los encargados de establecer las medidas apropiadas para la consecución del mismo y, para ello, se procede a la elaboración del presente proyecto normativo buscando el interés general.

Este Consejo, como consideración previa, antes de abordar un examen detallado del contenido de la norma proyectada, estima conveniente señalar que en el preámbulo de la norma debería motivarse de forma más detallada la oportunidad de acometer esta regulación y la adecuación del anteproyecto de Ley a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015.

En este sentido, resulta oportuno recordar que, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión en la actividad económica se estará produciendo.

En todo caso, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado, y no deben ir más allá de lo necesario para la consecución de ese fin. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la facultad de iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la UE, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro, generando un entorno de certidumbre que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Ha de añadirse que, conforme al principio de simplicidad, toda iniciativa normativa debe



atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

Sobre la base de todo cuanto antecede, así como sobre la información y documentación remitida por la Consejería de Educación, se efectúan las siguientes consideraciones específicas, considerando los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, de 19 de abril de 2016.

VI.III. Observaciones particulares sobre el contenido del anteproyecto de Ley

A continuación, se plantean una serie de consideraciones específicas al texto contenido en el anteproyecto de Ley objeto de este Informe.

VI.III.1 Sobre la necesidad y los objetivos perseguidos por la norma

La elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos, y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas reguladoras que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el principio de necesidad exige que toda norma esté justificada con base en una razón de interés general y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Cabe destacar que el artículo 5 de la LGUM también regula la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica. De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, el establecimiento de límites a la libre iniciativa económica solo quedará justificado cuando concorra alguna "*razón imperiosa de interés general*" de las definidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Es decir, la LGUM solo admite, como razones imperiosas de interés general, las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Con base en este primer criterio material de razonabilidad (como es la necesidad), en todo proceso normativo habría de darse respuesta a las preguntas de por qué es necesario aprobar la nueva norma y para qué, es decir, cuál es la base que fundamenta y legitima una determinada actuación normativa (pues no debe aprobarse ninguna norma que no resulte necesaria), y cuáles serían los objetivos y finalidades perseguidos. Pero también cabría valorar la conveniencia de intervenir y la oportunidad de hacerlo. Además, este juicio estaría vinculado a la cuestión de la conveniencia de intervenir por



una concreta vía normativa y no a través de otras intervenciones alternativas.

Asimismo, en aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas han de definir claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el Preámbulo o en la Exposición de Motivos (artículo 129.5 de la Ley 39/2015).

En la parte expositiva del anteproyecto que nos ocupa se hace referencia al derecho a la educación consagrado en el artículo 27 de la Constitución española, y a la garantía de la formación y readaptación profesionales plasmadas en el artículo 41 de la Constitución, encuadrado en el Capítulo de principios rectores de la política social y económica.

A este respecto, en el "*Formulario para evaluar los efectos de un proyecto normativo sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas*", aportado por el centro promotor de la norma, se recoge que mediante la norma proyectada se persigue la consecución de una amplia relación de objetivos, concretamente:

a) Garantizar una respuesta eficaz a las necesidades de formación y de cualificación de las personas, con el fin de favorecer su desarrollo personal, social y profesional y, de esta manera, contribuir a mejorar la competitividad de los sectores productivos y la productividad de las empresas y al desarrollo económico y social de Andalucía.

b) Facilitar una mayor conexión y una mejor adecuación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado de trabajo y de las empresas, favoreciendo la mejora de la empleabilidad de las personas jóvenes y trabajadoras, ocupadas o desempleadas, especialmente de las que tienen mayores dificultades de empleo o de inserción sociolaboral.

e) Impulsar la oferta formativa en zonas afectadas por la crisis de determinados sectores productivos y por altas tasas de desempleo.

d) Mantener y potenciar la formación que garantice un alto porcentaje de empleabilidad y cuya inserción laboral sea rentable al tejido empresarial o permita generar el autoempleo.

e) Fomentar la formación a lo largo de la vida, promoviendo la adaptación permanente de la población activa a las cualificaciones demandadas en el entorno laboral, mejorando su capacitación profesional y permitiéndole su realización personal y social.

f) Desarrollar la identidad profesional motivadora de futuros aprendizajes y adaptaciones a la evolución de los procesos productivos y al cambio social, afianzando la actitud emprendedora para el desempeño de actividades e iniciativas profesionales.

g) Establecer un sistema de información y orientación profesional que proporcione instrumentos adecuados a las personas interesadas en materia de formación profesional y cualificación para el empleo en Andalucía.



h) Reconocer y acreditar las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías formales y no formales de formación.

i) Instaurar mecanismos de gestión del sistema, flexibles y transparentes, que promuevan la innovación, la eficacia y la eficiencia de sus actuaciones e integren de forma participativa a todos los actores y agentes implicados en la formación, para garantizar la inserción sociolaboral y el desarrollo profesional.

j) Optimizar los recursos dedicados a la formación profesional en Andalucía, favoreciendo la inversión pública y privada en la cualificación de las personas.

k) Garantizar una financiación suficiente estable y equitativa de la formación profesional en Andalucía”.

Del análisis de los mismos cabe efectuar las siguientes consideraciones.

(i) En primer lugar, y en la medida en que la enumeración de objetivos es bastante extensa, y que dentro de la misma parecen recogerse algunas finalidades u objetivos que pudieran entenderse directos y prioritarios, junto a otros susceptibles de calificarse como secundarios o indirectos, habida cuenta de la confluencia de diferentes intereses públicos sobre la materia que nos ocupa, debería valorarse la conveniencia de no reproducir en ese precepto estas finalidades secundarias que, aunque bien intencionadas, pueden mermar la efectividad y claridad de los objetivos principales que debe perseguir la propuesta normativa. En su defecto, se consideraría oportuno que la propia norma estableciera algún tipo de priorización o jerarquía dentro de tales fines, para facilitar el análisis de la adecuación y coherencia entre los objetivos perseguidos y las medidas propuestas a lo largo del articulado.

(ii) En segundo lugar, se observa que dicha enumeración coincide exactamente con los “*Objetivos del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía*”, concretados en el artículo 6 del texto proyectado. A este respecto, si bien, desde un punto de vista formal, el que la expresa regulación de los objetivos de la iniciativa normativa se prevea en un precepto de la norma bajo esa rúbrica (Objetivos del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía) y no al inicio de la norma, sino en un lugar posterior, en concreto, tras enunciarse los “*Fines del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía*” (artículo 4) y los “*Principios del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía*” (artículo 5), parece restar visibilidad, haciendo que estos queden relegados a un segundo plano en la redacción del texto normativo, de manera que estos no se identifiquen tan claramente, como sería deseable.

Sobre la base de lo anterior, y al objeto de posibilitar una correcta evaluación de las medidas dispuestas en la norma, en términos de necesidad y de proporcionalidad y entenderse justificadas, de acuerdo con los principios de una regulación económica eficiente, se propone realizar una revisión de los objetivos propuestos, buscando que los



mismos se adecuen a las medidas concretas que sobre este sector de la actividad económica se articulan en el resto del anteproyecto, de manera que el texto presente coherencia.

VI.III.2 Sobre el objeto y ámbito de aplicación

El artículo 1 del anteproyecto de Ley regula el objeto y el ámbito de aplicación de la norma. De la lectura del apartado 1 de dicho precepto, se podría deducir que, en síntesis, el objeto de la norma es regular un marco que coordine e integre la formación y cualificación profesional en Andalucía.

Sin embargo, en ese primer apartado del artículo 1, además de recoger que la norma tiene el mencionado objeto, se declara expresamente que la misma "responderá a una acción coordinada y cooperativa entre la Administración educativa, la Administración laboral, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y los demás agentes que intervienen en la misma, con objeto de garantizar la unidad de mercado y un enfoque estratégico de la formación profesional de Andalucía, respetando el marco competencial existente". (subrayado propio)

En términos de mejora de la regulación, esta precisión parece resultar innecesaria puesto que resta claridad y añade complejidad. Asimismo, en aras de lograr un mayor rigor técnico, habida cuenta de su concreto tenor (referido a explicaciones o motivaciones), lo más conveniente sería que se contemplara en la parte expositiva de la norma y no en este precepto, tal y como aconseja la directriz 26 de técnica normativa contenida en la Resolución de 28 de julio de 2005¹¹. En este mismo sentido, no se comprende el porqué de efectuar la referencia a la garantía de la unidad de mercado en una disposición considerada tan "central", como lo es la referida a la determinación del objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

En el segundo y tercer apartado del artículo 1 se delimita el ámbito de aplicación de la norma. En concreto, en el apartado segundo se determina que la formación y cualificación profesional en Andalucía con este enfoque integrado incluirá *"la formación profesional en el sistema educativo, la formación profesional para el empleo en sus distintas iniciativas - a excepción de la formación programada por las empresas para sus trabajadores y trabajadoras y los permisos individuales de formación -, la información y orientación profesional y la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación"*.

Una vez analizada la documentación aportada por el centro impulsor de la norma, este Consejo debe advertir que no le consta el motivo al que obedece la exclusión del ámbito de este anteproyecto de Ley, tanto de la formación programada por las empresas para

¹¹ Vid. la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.



sus trabajadores y trabajadoras, como de los permisos individuales de formación. Incluso en el caso de que tales excepciones pudieran deberse al régimen transitorio previsto en la Disposición transitoria cuarta de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre,¹² sería pertinente que el centro directivo incorporara la justificación de la exclusión planteada en la Exposición de Motivos, dado que ambas figuras son consideradas clave en el nuevo modelo de formación profesional para el empleo, establecido con la aprobación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

Así, en lo que respecta a la primera, la formación programada por las empresas se encuentra regulada en el artículo 9 de la citada Ley 30/2015 mediante un régimen de comunicación previa a la administración competente. En consecuencia, sería de interés incorporar esta modalidad de formación profesional en el texto del anteproyecto de ley, al objeto de ser coherente con la normativa estatal reguladora del Sistema Nacional de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, habida cuenta de que el proyecto normativo objeto del presente Informe nace con una vocación integradora, tanto de la formación en el ámbito educativo como en el ámbito laboral.

La misma consideración cabría realizar en relación a los permisos individuales de formación, dado que sería de interés recoger esta casuística de manera que se garantice la seguridad jurídica de esa futura regulación del mecanismo de comunicación previa, y que las empresas que opten por este sistema conozcan su regulación.

Continuando con la delimitación del ámbito de aplicación de la norma, el apartado tercero del artículo 1 establece que se pretende establecer una intervención general sobre la cualificación y la formación profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluyendo la oferta, servicios, planes, programas y actividades y centros públicos y privados. Sin embargo, expresa explícitamente su no aplicación a *"la formación básica para personas adultas, a las enseñanzas deportivas de régimen especial, a las especializadas de idiomas, a las artísticas profesionales y superiores, ni a la obtención de otras titulaciones del sistema educativo no universitario"*.

En relación con las enseñanzas de régimen especial y con la educación permanente de personas adultas, aunque nada se indica, hemos de suponer que dicha exclusión se debe a que actualmente se encuentran contempladas en los capítulos VI, VII, VIII y IX del Título II de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía y disposiciones concordantes de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. No obstante, en aras de una mayor claridad normativa convendría recoger la referencia a que dichas materias se regulan en las mencionadas leyes.

¹² La Disposición transitoria cuarta de la Ley 30/2015, rubricada "Régimen transitorio hasta la suscripción de convenios entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas", dispone: *"Hasta tanto no se suscriba entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas el correspondiente convenio sobre el intercambio de la información necesaria para el seguimiento y control de la iniciativa de formación regulada en el artículo 9 y de los permisos individuales de formación, el Servicio Público de Empleo Estatal realizará el seguimiento y control de las acciones formativas programadas por las empresas con centros de trabajo radicados en el ámbito de una misma comunidad autónoma"*.



Asimismo, en lo que hace a la exclusión del ámbito de aplicación del anteproyecto, contenida en el apartado tercero, de "*otras titulaciones del sistema educativo no universitario*", la redacción actual del precepto no permite conocer a qué titulaciones se está refiriendo. Esa concreción podría estar orientada a no dar cabida en la norma a otras titulaciones no universitarias que se creen con posterioridad al momento de aprobación de la misma, pero esta apreciación no dejaría de ser una interpretación. De hecho, la falta de precisión sobre las titulaciones afectadas por la exclusión no contribuye a la predictibilidad de la norma y, por tanto, al cumplimiento del principio de seguridad jurídica que debería seguir toda iniciativa legislativa.

Si se parte de la premisa de que las normas deben ser promulgadas de forma tal que permitan su conocimiento por todas "*las personas obligadas*", el éxito en la aplicación del proyecto normativo que nos ocupa sobre el sector dependerá de la capacidad que tenga para subsumir o reconocer actos particulares y circunstancias en sus clasificaciones generales. Una mayor claridad en la determinación del ámbito de aplicación permitirá una mayor congruencia entre la decisión del legislador y la regla establecida¹³.

Sobre la base de todo lo anterior, y en aras de alcanzar una mayor claridad y predictibilidad, de conformidad con el objetivo último del principio de seguridad jurídica, resultaría preciso que se revisara la redacción del precepto recogiendo las recomendaciones de mejora que se efectúan en este apartado.

VI.III. 3 Sobre las definiciones

En el artículo 2 de la norma proyectada se proporciona la definición de algunas nociones a las que se hace referencia en la misma. Entre esas definiciones se encuentra la noción de "*Formación informal*", definida en la letra g del artículo 2 del anteproyecto de Ley como la "*adquirida mediante las actividades de la vida cotidiana relacionadas con la familia, el trabajo, el tiempo libre, los medios de comunicación u otros. Suele producirse de forma no intencionada y no estructurada*". Mediante esta definición, se habría tratado de establecer con claridad el significado jurídico o técnico del término.

Sobre este concepto, llama la atención que únicamente vuelva a mencionarse en el artículo 5 del texto proyectado relativo a los "*Principios del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía*", sin que se especifique en el articulado de la norma a qué tipo de reconocimientos puede dar lugar, más allá de su genérica mención en la letra b de ese artículo 5 cuando enuncia como principio la "*[g]arantía de la integración adecuada del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía en el sistema de enseñanza y de formación no formal e informal, mediante un*

¹³ Sobre la integración de las normas en el ordenamiento jurídico y su contribución al principio de seguridad jurídica de los destinatarios, *vid.* Navarro Atienza, M. (2015), Manual Práctico de Técnica Normativa, 2015, editado por el Instituto Andaluz de la Administración Pública.



mecanismo de reconocimiento de titulaciones y competencias que pueda permitir el acceso a la enseñanza superior y al aprendizaje permanente".

Por otra parte, se considera oportuno señalar que se desconoce qué se entiende, a los efectos de esta Ley, por "escuelas de formación". Este término aparece enunciado en el apartado 1, letra c, del artículo 29, junto a los centros públicos de formación profesional para el empleo, como integrantes de la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía, sin que aparezca incluida su definición entre las recogidas en el artículo 2 del presente anteproyecto.

VI.III. 4 Sobre la definición y los fines del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía

En el artículo 3 del anteproyecto de Ley se define en qué consiste el "Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía". Como apreciación preliminar y de carácter menor, conviene indicar que esta denominación, más allá del ámbito autonómico al que se refiere, no es exactamente coincidente con la existente a nivel estatal, en la que los términos "cualificación" y "formación" guardan otro orden, esto es, "Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional".

También se aprecian diferencias entre lo que, atendiendo a la actual redacción del artículo 3 del presente anteproyecto de Ley, comprendería el Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (conformado por el conjunto de instrumentos, agentes y servicios orientados a la formación y cualificación de las personas con el fin de favorecer su desarrollo personal y profesional y su contribución al desarrollo económico y social de Andalucía) y lo que, conforme a lo establecido por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, se entiende por Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional¹⁴.

Por otra parte, en el artículo 4, donde se regulan los fines del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, se ha detectado que muchos de los fines enunciados parecen constituir el objeto más propio de otras políticas públicas, fines por los que ya velarían otras autoridades. Entre esos fines, cabe destacar los siguientes: "Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas"; "Mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras desempleadas con el fin de posibilitar su integración y reinserción en el mercado de trabajo, especialmente de las que tienen graves dificultades de inserción laboral"; "Implicar a las empresas en la formación, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas"; "Promover la acción positiva

¹⁴ En este sentido, establece el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional: "1. A los efectos de esta Ley se entiende por Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo".



en favor de los colectivos con especial dificultad de inserción, para favorecer y facilitar su formación y su incorporación al mercado de trabajo”; o “Garantizar la movilidad profesional”.

Este Consejo apunta la conveniencia de buscar una mayor coincidencia u homogeneidad entre la definición del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, prevista en el artículo 3 del anteproyecto de Ley, y la establecida para el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, dada la correspondencia que cabría inferir entre ambos sistemas. Asimismo, se recomienda una revisión de los fines del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, contenidos en el artículo 4 del texto proyectado, por si alguno de los mismos pudiera llegar a ser más propio de otras políticas públicas para las que podrían ser más competentes otras autoridades públicas.

VI.III. 5 Sobre los principios del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía

El artículo 5 del anteproyecto enumera los principios inspiradores del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía. Una primera apreciación a realizar respecto al contenido de este precepto, se refiere a la diferencia existente entre lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, donde se prevén solo 6 principios del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, y lo establecido por el mencionado artículo 5 de la norma proyectada objeto de este Informe, en el que se incluyen hasta 16 principios del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (entre los que también se encuentran incluidos los 6 principios de la Ley Orgánica 5/2002 que, aunque redactados en similares términos, no son completamente idénticos). En términos de mejora reguladora, debe tenerse en cuenta que, con carácter general, incurrir en un excesivo detallismo en la redacción de las normas puede introducir complejidad y suele ir en contra de que las disposiciones sean concisas, sencillas y claras. El órgano impulsor habría de plantearse, por tanto, la necesidad de que la relación de principios fundamentales del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía sea incluso más amplia que la que recoge la Ley Orgánica 5/2002 para el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

En cuanto al contenido de dicha disposición, de carácter meramente programático, cabe hacer notar que en la amplia relación de principios se incluyan postulados que, en los términos en los que aparecen redactados, parecen alinearse con los intereses perseguidos por otras políticas públicas. Sería el caso, por ejemplo, de las concretas referencias a la *“Unidad de mercado de trabajo y libre circulación de las personas trabajadoras en el desarrollo de las acciones formativas”*; *“La negociación colectiva y diálogo social como instrumento de desarrollo del Sistema de Formación y Cualificación*



Profesional de Andalucía, así como la participación de los agentes sociales en los órganos de gobernanza del sistema y en particular en el diseño, planificación, control, seguimiento y evaluación de la oferta formativa”; o la “Participación de las organizaciones empresariales y sindicales, de las empresas y de los representantes de los trabajadores y trabajadoras, para contribuir a la mejora de la competitividad de la economía andaluza y al ejercicio del derecho a la formación de las personas trabajadoras”, entre otras.

A este respecto, se aconseja que en el contenido de este precepto se sea especialmente cuidadoso, a fin de evitar la inclusión de objetivos que pudieran exceder de los fines a los que propiamente debe ir dirigida la ordenación de la formación profesional. En tal sentido, resultaría oportuno que se realizara una revisión de los postulados incluidos en los principios contenidos en el artículo 5, para no incorporar aquellas cuestiones que serían propias de otras políticas sectoriales, y que no se encontrarían ligadas a los objetivos principales de las medidas dispuestas en el presente anteproyecto.

VI.III.6 Sobre la previsión en materia de cualificaciones profesionales

El artículo 7 del anteproyecto regula las Cualificaciones profesionales en Andalucía. Dicho precepto, en su primer apartado recoge expresamente:

“1. El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales constituye la base de las cualificaciones profesionales en Andalucía. No obstante, con carácter temporal y transitorio se podrán definir cualificaciones profesionales de ámbito andaluz que permitan dar una respuesta rápida y ágil a determinadas necesidades derivadas de la actividad productiva en Andalucía”. (subrayado propio)

En términos de mejora reguladora, cabe señalar que la redacción del segundo inciso podría generar confusión, dado que puede parecer que esté amparando el que se aprueben cualificaciones profesionales de ámbito andaluz al margen del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales¹⁵ (que es el instrumento del Sistema Nacional de las Cualificaciones y Formación Profesional que ordena las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación, identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional), y que, además, puede tener un carácter transitorio, lo cual pudiera generar incertidumbre para los agentes intervinientes en ese sector económico, por un lado, al identificar una posible cualificación de eficacia exclusivamente autonómica y, por otro lado, por desconocer de forma clara el plazo en el que la citada cualificación podría ser considerada de ámbito nacional, todo ello, en atención al marco competencial existente.

¹⁵ El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales comprende las cualificaciones profesionales más significativas del sistema productivo español, organizadas en familias profesionales y niveles. Constituye la base para elaborar la oferta formativa de los títulos y los certificados de profesionalidad. El mismo incluye el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación, de acuerdo con una estructura de módulos formativos articulados.



En este sentido, convendría que se modificara la redacción del artículo 7, a fin de que se elimine esa incertidumbre identificando exactamente el alcance real de la previsión establecida, de modo que pudiera hacer referencia, más que a cualificaciones profesionales, al supuesto de que sería posible que en Andalucía se definieran nuevas competencias o capacitaciones profesionales en atención a determinadas actividades productivas desarrolladas en Andalucía, y que las citadas competencias certificadas por la autoridad competente tendrían, en atención a lo establecido en el artículo 20.1.a) de la LGUM¹⁶, eficacia en todo el territorio nacional. En todo caso, debería recogerse expresamente en el texto normativo que se impulsará la incorporación de las citadas cualificaciones de ámbito andaluz en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Asimismo, habría de dejarse suficientemente claro en el texto de la disposición que cualquier otro tipo de certificación o diploma obtenido al amparo de otra autoridad competente de otra Comunidad Autónoma tendría eficacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, precisamente, por aplicación del principio señalado de eficacia nacional consagrado en la LGUM.

VI.III.7 Sobre los centros de formación profesional

Con carácter previo, resulta pertinente señalar que el anteproyecto de Ley, para el que se ha solicitado el presente Informe, comprende la regulación de un sector de actividad económica, como es la impartición de formación profesional, a través del establecimiento de procedimientos administrativos dirigidos a los centros de formación profesional. Sin embargo, el marco regulador básico existente en esta materia discrimina procedimientos, requisitos y mecanismos de intervención en función de si se trata de formación profesional en el sistema educativo, que efectivamente regula centros de formación profesional, mientras que cuando se trata de formación profesional para el empleo establece los mecanismos de intervención administrativa relacionados con las entidades que imparten esta formación y que dispondrán de las instalaciones y recursos formativos que garanticen su solvencia técnica, que podrán ser propios o bien de titularidad de terceras entidades privadas o públicas, estableciendo un modelo diferenciado de intervención administrativa basado en el tipo de formación a impartir y utilizando el concepto amplio de entidad de formación como forma de organización.

Más concretamente, y sin ánimo de ser exhaustivos, conviene destacar, en este punto, las principales características del modelo de intervención estatal:

¹⁶ *"1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:*

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio".



1. Formación profesional en el ámbito educativo:

Procedimiento de autorización administrativa del centro de formación profesional realizada por la autoridad competente (apartado 2 del artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Cualificaciones y de la Formación Profesional).

2. Formación profesional para el empleo:

a. Inscripción de las entidades de formación profesional para el empleo en registro habilitado por la Administración pública competente, este registro no podrá tener carácter constitutivo (apartado 1 del artículo 15 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral). No se considera necesaria la inscripción en el mencionado registro para las empresas que imparten formación con sus propios medios o por contratación, o si se realiza la formación por medio de plataformas de teleformación residentes en el exterior de empresas multinacionales.

b. Acreditación de la entidad de formación profesional para el empleo cuando se desee impartir formación profesional conducente a la obtención de Certificados de profesionalidad (apartado 1 del artículo 15 de la Ley 30/2015). Esta acreditación se realiza por la autoridad competente y dependerá de dónde estén radicadas sus instalaciones o sus recursos formativos, que podrán ser propios o bien de titularidad de terceras entidades, tanto públicas como privadas (apartados 2 y 3 del artículo 15 de la Ley 30/2015). El plazo máximo para la resolución de este procedimiento de acreditación es de 6 meses desde su presentación, con silencio positivo (apartado 4 del artículo 15 de la Ley 30/2015).

i. Si los recursos en instalaciones formativas están en varias Comunidades Autónomas, será el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la autoridad competente para la acreditación e inscripción (apartado 2 del artículo 15 de la Ley 30/2015).

ii. Si se realiza a través de teleformación, la acreditación será competencia de la Comunidad Autónoma dónde estén ubicadas las instalaciones necesarias para las sesiones presenciales. Si hay instalaciones móviles o en varias Comunidades Autónomas será competencia del SEPE (apartado 2 del artículo 15 de la Ley 30/2015).

c. Declaración responsable en el caso en el que la entidad quiera impartir formación no dirigida a la obtención de Certificados de Profesionalidad, y en la que se explicita que dispone de las instalaciones y recursos que garanticen la solvencia técnica para impartir la formación de que se trate. La autoridad competente procederá, de oficio, a partir de la mencionada declaración responsable, a inscribir en el registro que corresponda (apartado 4 del artículo 15).

d. En el caso de que la entidad de formación desee impartir formación distinta de las especialidades previstas en el Catálogo de especialidades formativas, deberá



presentar una declaración responsable frente a la autoridad competente. La autoridad competente procederá, de oficio, a partir de la mencionada declaración responsable, a inscribir en el registro que corresponda.

A continuación, se analizan las características del modelo que propone el centro directivo, de conformidad con lo establecido en el anteproyecto de Ley que se somete a Informe.

Los artículos 26 a 28 del anteproyecto de Ley, establecen el régimen jurídico de los centros que integran la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía, diferenciando entre los de titularidad pública y los de titularidad privada.

Respecto a los centros de titularidad pública, el artículo 26¹⁷ distingue, en cuanto a la forma de creación y supresión de los mismos, entre los de titularidad de la Junta de Andalucía y los de titularidad de las Corporaciones locales u otras Administraciones públicas, exigiendo para los primeros un acuerdo del Consejo de Gobierno, y para los segundos, un convenio con las Consejerías con competencia en materia de educación o formación profesional para el empleo. Dicha distinción se articula en la norma sin discriminar entre centros que van a impartir formación profesional en el sistema educativo o aquellos que se dirigen a realizar formación profesional para el empleo. Por otra parte, también establece la distribución de competencias entre las citadas Consejerías en orden a:

- autorizar los que puedan impartir formación profesional en el sistema educativo.
- acreditar e inscribir aquellos que puedan impartir formación profesional para el empleo, sea o no conducente a la obtención de certificados de profesionalidad.

La redacción de este artículo pudiera resultar un tanto confusa, lo que supone generar inseguridad jurídica entre los agentes a los que va dirigida la norma, dado que plantea la necesidad de un acuerdo del Consejo de Gobierno o un convenio, solo para la propia existencia de tales centros públicos, mientras que de la lectura de las reglamentaciones que se encuentran en vigor, y cuya derogación no se propone en el borrador de

¹⁷ "Artículo 26. Centros públicos.

1. La creación y supresión de centros públicos de titularidad de la Junta de Andalucía corresponde al Consejo de Gobierno. Corresponde a la Consejería competente en materia de educación la autorización de las enseñanzas de formación profesional en el sistema educativo, que se impartan en dichos centros. Asimismo corresponde a la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo la acreditación e inscripción para impartir las acciones formativas de formación para el empleo, conducentes o no conducentes a certificados de profesionalidad.

2. La creación y supresión de centros públicos, cuyos titulares sean las Corporaciones locales u otras Administraciones públicas, se realizará por convenio entre éstas y [sic] la Consejería competente en materia de educación o formación profesional para el empleo, según corresponda.

3. En todo caso, la creación, acreditación o inscripción de los centros cuyos titulares sean las Corporaciones locales deberá someterse a lo previsto en el artículo 7.4 de la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local".



anteproyecto, como son el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, y la Orden de 23 de octubre de 2009, pudiera deducirse que sería necesario, además del citado acuerdo del Consejo de Gobierno, la correspondiente autorización, acreditación e inscripción de los mismos, según los casos, para poder impartir la formación profesional de que se trate. Así, el artículo 80.10 de la mencionada Orden señala:

"Para la inscripción o acreditación de oficio de los Centros públicos regulados en el artículo 29 a) del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, prevista en el artículo 70.4 de la presente orden, el Servicio Andaluz de Empleo requerirá a los mismos cuanta documentación estime oportuna, al objeto de determinar la adecuación de sus espacios, instalaciones y equipamientos a los distintos programas formativos. A la vista de la misma, se realizará la correspondiente inscripción o acreditación, que será notificada al Centro público."

En este sentido, se podría favorecer la simplificación de los citados procedimientos administrativos recogidos en los preceptos mencionados del borrador del anteproyecto de Ley, y con ello, la reducción de cargas para los operadores económicos (ex art. 7 LGUM) si se estableciera un único procedimiento administrativo para la creación de los centros de titularidad pública, de manera que la autorización correspondiente, la aprobación por el Consejo de Gobierno, la posterior inscripción en el registro, así como su inclusión en la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía pueda sustanciarse a través de un único proceso; e igualmente, en el caso de los centros dedicados a la formación profesional para el empleo, que la acreditación, aprobación por Consejo de Gobierno y resto de trámites se pudiera realizar también en un mismo procedimiento.

Para los centros privados, en el apartado 1 del artículo 27¹⁸ del anteproyecto de Ley establece, con carácter general, la necesidad de una autorización administrativa para impartir formación profesional. Sin embargo, en el apartado 2 del artículo 27 de la norma proyectada se distingue entre autorización, por un lado, y acreditación e inscripción inicial, por otro, en función del tipo de formación profesional. Así, según dicho apartado, la citada autorización procederá de la Consejería de Educación cuando se vaya a impartir formación profesional en el sistema educativo, y se llevará a cabo una acreditación o inscripción inicial de la Consejería con competencia en materia de formación profesional para el empleo, cuando se trate de formación profesional para el empleo.

¹⁸ "Artículo 27. Centros privados. Autorización administrativa.

1. Para impartir formación profesional, los centros de titularidad privada deberán someterse al principio de autorización administrativa, la cual se concederá siempre que reúnan los requisitos específicos que se establezcan reglamentariamente. La autorización se revocará cuando los centros dejen de reunir estos requisitos.

2. El procedimiento de autorización será llevado a cabo por la Consejería con competencia en materia de educación, cuando las enseñanzas solicitadas sean de formación profesional en el sistema educativo y acreditación o inscripción inicial y por la Consejería con competencia en formación profesional para el empleo cuando las enseñanzas solicitadas sean de formación profesional para el empleo".



Por otro lado, el artículo 28 del anteproyecto de Ley, en su apartado 2, sobre el registro de centros de Formación Profesional de Andalucía utiliza el término de autorización para las entidades de formación públicas y privadas que deseen impartir formación profesional para el empleo, lo que entraría en conflicto con lo estipulado en el artículo 27, ya mencionado, en el que se alude a la acreditación e inscripción inicial por la Consejería competente cuando se trate de formación profesional para el empleo. A la anterior observación habría que añadir que, en los artículos 26 y 27, se utilizan también las siguientes denominaciones “acreditación e inscripción” y “acreditación o inscripción inicial” de los centros que pueden impartir formación profesional para el empleo.

A este respecto, y con el objetivo de garantizar un marco regulador claro, que facilite el conocimiento y la comprensión de los diferentes procedimientos administrativos establecidos para las entidades que deseen impartir formación profesional en Andalucía, sería necesario que se precisara cuál sería el proceso a seguir en esta materia, en función de la tipología de formación profesional que se desea impartir, y todo ello, en coherencia con el marco legalmente establecido a nivel estatal y que se ha sintetizado con anterioridad. A tal efecto, resulta aconsejable que la norma identifique cuándo se realiza un procedimiento de autorización y cuándo de acreditación, y que, además, especifique cómo se produce la posterior inscripción en el registro que, en todo caso, debería ser de oficio. Finalmente, la referida disposición debería contemplar también el establecimiento del mecanismo de declaración responsable para los supuestos en los que la formación no sea conducente a la obtención de certificados de profesionalidad o no se encuentre recogida en el catálogo de especialidades formativas.

El artículo 28 del anteproyecto de Ley prevé dos registros diferentes en los que habrán de inscribirse los centros de formación profesional de Andalucía, dependiendo de si lo que pretenden impartir es formación profesional inicial, que es la propia del sistema educativo, o si se trata de formación profesional para el empleo, que abarca la formación profesional ocupacional y la formación profesional continua. En tal sentido, este precepto establece:

“1. Cuando un centro docente, público o privado, sea autorizado para impartir formación profesional en el sistema educativo, la Consejería competente en materia de educación lo inscribirá en el Registro de Centros Docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya gestión corresponde a dicha Consejería, según lo dispuesto reglamentariamente.

2. Las entidades de formación, públicas y privadas, autorizadas para impartir formación profesional para el empleo, deberán estar inscritas o acreditadas en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, cuya gestión corresponde a la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo, según se establece reglamentariamente.

Esta Consejería mantendrá actualizado el citado registro y atenderá a lo establecido en los artículos 15 y 20.4 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.



3. La Consejería competente en materia de educación solicitará a la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo que proceda al registro correspondiente de aquellos centros docentes públicos que vayan a impartir formación profesional para el empleo, en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

4. Corresponde a la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo establecer los mecanismos necesarios para asegurar que el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía y el Registro Estatal de Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo Estatal, se mantengan actualizados”.

Sobre este particular, habría que señalar, por un lado, que el proyecto de norma prevé la posibilidad de que sea la propia Consejería de Educación la que solicite la inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional de los centros de educación que vayan a impartir formación profesional para el empleo. Pero esta previsión solo se establece respecto de los centros docentes públicos, dejando fuera de tal previsión a los centros docentes privados. Por lo tanto, se estaría estableciendo, a ese respecto un trato discriminatorio e injustificado para los centros docentes privados. A mayor abundamiento, este trato diferenciado según se trate de centros docentes públicos o privados, se confirma en la Disposición adicional octava del anteproyecto de Ley cuando se le otorga la posibilidad a la Consejería de Educación de autorizar solo a los centros públicos del sistema educativo la impartición de formación profesional para el empleo.

A lo anterior, debe añadirse que se considera que la redacción dada al artículo 28 del anteproyecto de Ley, así como la regulación establecida en el Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, determinan un marco normativo que pudiera no ser compatible con la LGUM ni con el establecido para estos centros de formación para el empleo, dispuesto en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre. En este sentido, si bien el apartado dos del artículo 28 del anteproyecto de Ley señala que la Consejería competente en materia de empleo atenderá a lo establecido en los artículos 15 y 20.4 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, señala igualmente que las entidades de formación públicas y privadas autorizadas para impartir formación profesional para el empleo deberán estar inscritas o acreditadas en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional de Andalucía.

Este Consejo estima que debe quedar expresamente recogido en el texto del anteproyecto que las entidades de formación que se encuentren acreditadas e inscritas en otros registros, como pudiera ser el estatal, se encontrarían habilitadas para realizar acciones de formación profesional para el empleo en Andalucía, de acuerdo con la normativa en vigor (artículo 15 último párrafo del apartado 4 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre), sin tener que cursar una acreditación e inscripción específica en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional de Andalucía.



En efecto, el apartado cuarto *"in fine"* del artículo 15 de la Ley 30/2015 reconoce de forma explícita que la acreditación y/o inscripción será única y válida para prestar el servicio en todo el territorio nacional. En otras palabras, avala el principio de eficacia nacional proclamado en el artículo 6 de la LGUM, y desarrollado posteriormente en el artículo 20, según el cual, en lo relativo a las inscripciones en registros y a las acreditaciones efectuadas por las autoridades competentes:

"1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.



b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada (...)."

Debe destacarse que la regulación de esta materia, en el marco normativo autonómico actualmente en vigor, no parece haberse adaptado a las exigencias contenidas en la Ley 30/2015, lo que reforzaría el alcance de la afectación evidenciada, a la luz de lo preceptuado por el artículo 29 del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, donde solo se reconoce capacidad para desarrollar esta actividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía a los centros que cuenten con autorización administrativa del Servicio Andaluz de Empleo; los que estén acreditados por este; o los que estén inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

Por otra parte, también es preciso advertir sobre el hecho de que el procedimiento de acreditación e inscripción de tales centros se encuentra regulado en la Orden de 23 de Octubre de 2009 por la que se desarrolla el citado Decreto 335/2009. En tal sentido, los artículos 80 y 81 de la Orden diseñan un único procedimiento, sin establecer distinción alguna entre aquellos supuestos en los que bastaría con la inscripción del centro y aquellos otros en los que es necesaria la acreditación e inscripción.

Como se ha expuesto anteriormente, según el artículo 15 de la Ley 30/2015, todos los centros que quieran impartir formación profesional para el empleo han de estar necesariamente inscritos en un registro. Ahora bien, solo aquellos que van a impartir materias conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad requieren su acreditación, lo cual implica su inscripción. En tal sentido, es la propia Ley estatal la que establece diferentes procedimientos o mecanismos de intervención administrativa: una declaración responsable o una solicitud de acreditación.

Por contra, la normativa andaluza vigente exige, para ambos supuestos, un pronunciamiento de la administración previo al inicio de la actividad, es decir, también para el supuesto de inscripción de los centros que no necesitan ser acreditados. De hecho, presentada la solicitud de inscripción o acreditación junto con la documentación que se cita, y, en su caso, tras la inspección de las instalaciones, la Administración reclamará que se aporte más documentación, pronunciándose al respecto en un plazo de 3 meses desde que se presentó la solicitud. Y, a mayor abundamiento, el silencio administrativo posee carácter negativo.

Esta discrepancia normativa con la Ley de ámbito nacional, junto con el hecho de que no se desprende del proyecto normativo que nos ocupa la clara distinción de requisitos (inscripción y/o acreditación) y procedimientos (declaración responsable/solicitud de acreditación) exigibles, vulneraría el principio de seguridad jurídica del artículo 129 de la



Ley 39/2015, por lo que sería necesaria la revisión de su articulado en orden a establecer un marco jurídico claro, conciso y coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

Como ya se ha dejado constancia en el análisis de este apartado, el anteproyecto de Ley establece autorizaciones, acreditaciones e inscripciones que son competencia de distintos órganos de la Administración General de la Junta de Andalucía. En particular, nos referimos a las Consejerías con competencia en materia de educación y en materia de formación profesional para el empleo. Esta distribución de competencias afecta tanto a los centros de titularidad pública como a los de titularidad privada. Y, si bien, para los centros docentes públicos el apartado 3 del artículo 28 prevé un único procedimiento coordinado ante las dos autoridades implicadas, no sucede lo mismo respecto a los centros docentes privados. En otras palabras, no se articula un procedimiento único y común para los supuestos en los que un mismo agente económico precisa la autorización, acreditación y/o registro de las actividades ante estas dos autoridades sobre la base de las materias que pretenda impartir.

El artículo 1 del anteproyecto de Ley al definir su objeto expresa que este es "(...) establecer un marco que coordine e integre la formación y cualificación profesional en Andalucía y responderá a una acción coordinada y cooperativa entre la Administración educativa, la Administración laboral, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y los demás agentes que intervienen en la misma, con objeto de garantizar la unidad de mercado y un enfoque estratégico de la formación profesional de Andalucía, respetando el marco competencial existente."

Se considera que, en concordancia con el objeto de la norma, esta debería realizar una integración real de toda la regulación relativa a la formación profesional en Andalucía, de tal forma que se creara un único Registro integrado, posibilitando que cuando un centro docente pretenda impartir materias de formación profesional para el empleo, con independencia de su titularidad pública o privada, el procedimiento de acreditación y/o inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el empleo, e inclusión en el correspondiente Registro fuera lo más ágil y sencillo posible, pudiendo quedar integrado por parte de la Consejería de Educación en su procedimiento de autorización para impartir formación profesional en el sistema educativo. Con ello, se cumpliría no solo con el objeto de la Ley, sino que se garantizarían principios de una buena regulación económica, tales como el principio de seguridad jurídica, que persigue generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. También el principio de eficiencia, según el cual la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Y, por último, el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM.



VI.III.8 Sobre la configuración de la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía

El artículo 29 de la norma configura la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía¹⁹ como sigue:

"1. Para impartir la oferta de formación profesional, las Consejerías competentes en materia de educación y de formación profesional para el empleo impulsarán la existencia de una Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía que impartan formación profesional en el sistema educativo y formación profesional para el empleo. Esta red estará constituida por los siguientes centros:

- a) Centros públicos y privados integrados de formación profesional.*
- b) Centros públicos y privados del sistema educativo autorizados para impartir formación profesional en el sistema educativo y, en su caso, formación profesional para el empleo.*
- c) Centros públicos de formación profesional para el empleo y escuelas de formación.*
- d) Centros públicos de formación profesional, cuyos titulares sean las Corporaciones locales u otras Administraciones públicas.*
- e) Centros de referencia nacional ubicados en Andalucía.*
- f) Centros privados acreditados por la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo para impartir la formación dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad.*
- g) Centros privados inscritos por la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo que impartan formación profesional para el empleo no dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad.*

2. Para formar parte de la red, los centros deberán estar autorizados, de conformidad con lo que se establece en los artículos 26 y 27 y, en consecuencia, estar incluidos en los correspondientes registros de centros indicados en el artículo 28. Asimismo, deberán disponer de una programación general o plan de centro y tener prevista la autoevaluación del mismo, así como acreditar el funcionamiento ordinario y continuado, todo ello de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente. Se considera, en todo caso, que un centro no funciona de manera continuada cuando, sin causa justificada, haya cesado sus actividades durante, al menos, veinticuatro meses de forma ininterrumpida.

3. En el caso de centros de titularidad de otras Administraciones públicas o de titularidad privada, la inclusión en la red se realizará previa solicitud de la correspondiente Administración o del representante legal, respectivamente, ante la Consejería que corresponda y de conformidad con lo indicado en este capítulo.

¹⁹ Este artículo obedece al mandato incluido en la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 5/2002, de Cualificaciones y Formación Profesional.



4. La inclusión de un centro en la Red constituye un requisito indispensable para percibir fondos públicos; si bien, en ningún caso, implicará compromiso de financiación por parte de las Administraciones públicas.

5. Las Consejerías competentes en materia de educación y de formación para el empleo, establecerán los mecanismos necesarios de coordinación, con objeto de racionalizar, mejorar y simplificar los procedimientos administrativos previstos en los artículos 26, 27 y 28."

Varias son las consideraciones que deben realizarse en relación con el precepto reproducido *ut supra*:

A) Sobre los requisitos y procedimientos para formar parte de la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía

El apartado segundo del artículo 29 establece los requisitos para poder formar parte de la Red de Centros, entre los que destacan la necesidad de acreditar el funcionamiento ordinario y continuado del centro, señalando expresamente que será considerado, en todo caso, que un centro no funciona de manera continuada cuando, sin causa justificada, haya cesado de sus actividades durante, al menos, veinticuatro meses de forma ininterrumpida. Asimismo, la concreción de esta obligación se deja a un posterior desarrollo reglamentario. Este requisito supone una limitación al ejercicio de la actividad económica de estas entidades, por cuanto supone el establecimiento de forma indirecta de una vigencia para la autorización o acreditación concedida, ya que si se quiere pertenecer a la Red de Centros, y así acceder a subvenciones públicas, tendrá que cumplir con este requisito adicional.

Con carácter general, una vez que el operador económico haya demostrado que cumple con los requisitos para poder ejercer la actividad de formación, no parece necesario limitar la autorización o acreditación o la pertenencia a una red de centros, como es el caso, al hecho de desarrollar la actividad durante un determinado periodo de tiempo, estableciendo la necesidad de tener un funcionamiento ordinario y continuado durante veinticuatro meses de forma ininterrumpida. Así, la limitación que se establece con esa obligatoriedad de prestación continuada del servicio dificulta la organización y estrategia empresarial del propio prestador y, por lo tanto, debería encontrarse justificada por una razón imperiosa de interés general. Si bien es cierto que el centro directivo no ha incluido en la memoria de impacto, que acompaña al anteproyecto de Ley, la razón imperiosa de interés general que sustenta estos regímenes de intervención, podríamos llegar a identificar que esta intervención se basaría en el hecho de que la Administración pública debe tutelar que la formación que se imparte se corresponde con los planes educativos aprobados para esas especialidades y que se enmarca en un modelo de formación profesional, tanto en el ámbito educativo como para el empleo, no fraudulento. No obstante, el hecho de que para poder formar parte de la Red de Centros se exija que los mismos deban estar en funcionamiento de forma continuada, no parece



que pudiera sustentarse en las mencionadas razones, máxime, cuando la garantía de calidad y la lucha contra el fraude no estarían relacionadas con la prestación de un servicio de forma ininterrumpida y, además, podría ser salvaguardada por medio de una supervisión de la entidad, así como de la facultad de revocar una autorización o acreditación, en el caso de que hayan dejado de cumplirse las condiciones en materia de requisitos vinculados a la calidad del servicio prestado.

Por todo lo anterior, sería recomendable la eliminación de este tipo de requisitos que no se encontrarían justificados por una razón imperiosa de interés general, y que suponen un obstáculo al libre ejercicio de la actividad económica.

Por otro lado, el apartado tercero establece nuevamente una discriminación injustificada entre centros. En particular, el anteproyecto de Ley coloca a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía en una posición distinta a los de titularidad de otras Administraciones públicas o de titularidad privada.²⁰

Independientemente de la declaración de intenciones contenida en el apartado quinto de este artículo 29, este Consejo considera que, dado que todos los centros relacionados con la formación profesional han de ser autorizados, acreditados y/o inscritos por la Junta de Andalucía, con independencia de la materia que impartan o de su titularidad, la inclusión en la referida Red debería efectuarse, en todo caso, de oficio por la Junta de Andalucía. La necesidad de este nuevo requisito de solicitud previa para centros de titularidad de otras Administraciones públicas o de titularidad privada, por parte de la correspondiente Administración o del representante legal, respectivamente, ante la Consejería que corresponda, no se encuentra justificada y resulta desproporcionada.

En este sentido, junto con la solicitud de autorización/acreditación o declaración responsable, podría exigirse la presentación de la documentación necesaria para que, una vez autorizado/acreditado o inscrito, la autoridad competente lo incluyese en la red sin necesidad de habilitarse un nuevo procedimiento para los centros de titularidad de otras Administraciones públicas o de titularidad privada.

Se estima que esta labor corresponde a una Administración diligente, que ya cuenta con información suficiente para la inclusión de los centros en la red, sin necesidad de imponer una nueva carga administrativa adicional a los titulares o promotores que pueda traducirse en el incremento de los costes de entrada en el mercado.

Con ello, se estarían estableciendo realmente las bases para una verdadera integración de la formación profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al tiempo que se atendería al principio de simplificación administrativa, reduciendo o eliminando aquellas cargas innecesarias, o desproporcionadas al fin que se persigue con la norma, que afectan a los operadores económicos intervinientes en este sector.

²⁰ Debe observarse, además, que el apartado cuarto dispone la obligatoriedad de estar incluido en la red para poder recibir fondos públicos, cuestión que analizaremos con mayor detalle en el siguiente apartado.



B) Sobre la inclusión en la Red como requisito previo para obtener fondos públicos

En segundo lugar, la inclusión en la Red se configura como requisito previo para obtener fondos públicos. En tal sentido, se ha de considerar que tanto el apartado cuarto del artículo 29, como el apartado cuarto del artículo 60, relativos a la financiación de los centros de formación con fondos públicos, serían ambos contrarios a la LGUM.

Esta vulneración de la LGUM se proyecta de manera indirecta en otros artículos del proyecto normativo. A título de ejemplo, se pueden citar el artículo 30, que regula los centros integrados; o el artículo 63 relativo a la financiación de los centros privados y públicos de otras administraciones públicas, los cuales no podrán recibir fondos públicos (subvenciones, conciertos educativos o convenios) de no estar incluidos en la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía.

La conclusión sobre la incompatibilidad con la LGUM de los mencionados preceptos se obtiene sobre la base de las argumentaciones ofrecidas por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en su *"Informe N 12/2016 sobre la Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva en materia de formación profesional para el empleo en la modalidad de formación en oferta dirigida prioritariamente a personas desempleadas y a personas trabajadoras ocupadas"*, las cuales son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa.

En dicho Informe, se afirmaba que la actividad de impartición de formación profesional para el empleo constituye una actividad económica que es prestada por operadores económicos en condiciones de mercado, de acuerdo con la definición de actividades económicas recogida en el apartado b) del Anexo de la LGUM²¹. A este respecto, ha de entenderse, por tanto, que la actividad de impartición de formación profesional para el empleo se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, conforme a lo establecido en el artículo 2 de esta misma Ley.

Debe recordarse, tal y como hemos señalado previamente, que la LGUM obliga a todas las Administraciones públicas españolas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso a las distintas actividades económicas y su ejercicio. El artículo 9.1 de la LGUM, denominado *"Garantía de las libertades de los operadores económicos"*, recoge los principios que deben observarse en los siguientes términos:

"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua,

²¹ En concreto, el apartado b) del Anexo de la LGUM define la actividad económica de la siguiente forma:
"b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios."



necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".

Entre tales principios figuran, el principio de no discriminación (artículo 3 de la LGUM), el de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (artículo 6 de la LGUM) y el de libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (artículo 19 de la LGUM).

Conforme a la redacción actual de las bases reguladoras de la subvención, no se permitiría acceder a las subvenciones a operadores que estén inscritos en el Registro de una Comunidad Autónoma que no sea la de Andalucía, lo cual resultaría contrario a los principios de no discriminación y eficacia nacional de los artículos 18 y 20 de la LGUM.

De acuerdo con el artículo 18.2.a) de la LGUM, se consideran actuaciones prohibidas las que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, entre ellas, la exigencia de requisitos discriminatorios, para la obtención de ventajas económicas, entre los que se encuentran la solicitud de que el establecimiento o el domicilio social de la empresa prestadora del servicio se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que la empresa disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio, más específicamente:

"2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1º) que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio".

Igualmente, el apartado 2.f) del artículo 18 de la LGUM incluye entre las actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios de la LGUM, los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

"f) Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la



concesión de dichas ventajas económicas".

Junto a estas explícitas prohibiciones, la LGUM desarrolla en su Capítulo V el principio de eficacia en todo el territorio nacional proclamado en su artículo 6. En concreto, en su artículo 20 en lo relativo a la eficacia nacional de las inscripciones en registros y de las acreditaciones efectuadas por las autoridades competentes dispone lo siguiente:

"Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o



ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada (...)."

La Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado (en adelante SECUM) se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre esta cuestión con respecto a las reclamaciones planteadas, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la LGUM, sobre "Centros Formación Empleo"²².

El pronunciamiento de la SECUM, recogido en los informes emitidos en los referidos asuntos, ha sido que, conforme a la LGUM, se considera requisito discriminatorio para la obtención de ventajas económicas la solicitud del establecimiento, establecimiento físico o el domicilio social del operador en el territorio de la autoridad competente. Y que, en aplicación del criterio interpretativo recogido en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado²³, la obtención de ventajas económicas relacionadas con las políticas de fomento pueden venir vinculadas a la solicitud del ejercicio de la actividad económica en un determinado territorio. Si bien, en virtud de la LGUM debe entenderse que esta conexión con el ámbito territorial no puede establecerse exclusivamente en relación a la existencia de un domicilio social o un establecimiento físico concreto en un determinado territorio sino, por ejemplo, por la generación de actividad económica en el mismo con base en posibles diferentes indicadores (entre otros, ventas, empleo generado,

²² El análisis realizado por la SECUM en relación con requisitos prohibidos para la concesión de subvenciones se puede consultar en múltiples informes emitidos en materia de Centros de Formación para el Empleo, entre otros:

26.23 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Asturias, 26.25 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Aragón, 26.26 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Cantabria, 26.27 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Madrid, 26.28 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Canarias, 26.33 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Castilla-La Mancha, 26.32 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Cantabria (2), 26.31 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Valencia, 26.36 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. País Vasco, 26.37 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Asturias, 26.56 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Navarra, 26.60 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Castilla y León 1, 26.61 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Castilla y León 2, 26.62 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Castilla y León 3, 26.66 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo, Murcia 26.65 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Castilla y León 4, 26.64 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. País Vasco (2) 26.73 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Valencia (2) 26.69 EDUCACIÓN - Centros Formación de Empleo - Cataluña 26.71 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Murcia (2) 26.72 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Extremadura (2), 26.70 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Extremadura 26.75 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Canarias (2), 26.74 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Murcia (3) 26.77 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Extremadura (3) 26.81 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Asturias (2) 26.83 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Andalucía, 26.82 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Cantabria (3) 26.86 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Canarias (2) 26.85 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Extremadura (4).

²³ Vid. Resolución de 14 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE nº 262, de 29 de octubre de 2014).



prestación de servicios a un determinado tipo de cliente).

Por último, en relación con la acreditación o registro de las entidades de formación, la propia normativa reguladora del Sistema de Formación Profesional, esto es, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, en su artículo 15.4, recoge explícitamente: "(...) *En todo caso, la acreditación y/o inscripción será única y válida para la prestación de servicios en todo el territorio nacional, conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado*".

Por todo ello, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20.2 párrafo segundo y 20.3.a) de la LGUM (que específicamente establecen la validez nacional de las acreditaciones, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional, ni las certificaciones de calidad a efectos de la obtención de ventajas económicas ya sean subvenciones o beneficios fiscales), no cabe exigir la inscripción en el registro específico de un determinado ámbito territorial concreto para la obtención de ninguna ventaja económica, debiendo considerarse válida la acreditación y/o inscripción en cualquier otro registro de otro ámbito territorial (por tener validez nacional).

VI.III.9 Sobre el régimen de los centros integrados

Por lo concerniente al artículo 30 del anteproyecto de Ley, relativo a los centros integrados²⁴, cabe significar que este precepto obedecería al imperativo que contiene el artículo 11.4 de la Ley Orgánica 5/2002. Como reconoce el artículo 29 del anteproyecto de Ley, los centros integrados pueden ser tanto de titularidad pública como privada, y dependen de una u otra Consejería en orden a obtener la autorización, acreditación y/o inscripción en los registros correspondientes. Lo mismo sucede respecto a su inclusión en la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía.

Este Consejo debe insistir en que, a pesar de la declaración programática recogida en el quinto apartado del artículo 29 sobre el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las Consejerías con competencias en formación profesional para el empleo y formación profesional en el ámbito educativo, de la lectura de la norma en su conjunto y atendiendo a la falta de delimitación de los distintos procedimientos administrativos, no pueden considerarse garantizados en la misma los principios de seguridad jurídica y de eficiencia consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, por cuanto, como ya se ha expuesto anteriormente, para este tipo de centros que requieren autorización, acreditación y/o registro de dos Consejerías diferentes para el ejercicio de la actividad de formación profesional, la norma no prevé un procedimiento único y común ante la Administración autonómica andaluza. Sobre este particular, se considera fundamental que en el proyecto de norma se especifique de forma clara el procedimiento administrativo único e integrado previsto para la autorización/acreditación/inscripción de

²⁴ Definidos como aquellos que incluyan en su oferta actividades formativas propias de la formación profesional en el sistema educativo y de la formación profesional para el empleo, rentabilizando los recursos humanos y materiales disponibles.



este tipo de centros o instalaciones, de manera que con la presentación de una única solicitud por parte del interesado, en la que se recoja la información necesaria para la tramitación adecuada del procedimiento integrado se cursen, de forma interna y coordinada entre las Consejerías competentes, los trámites necesarios para resolver el mismo.

En otro orden de consideraciones, debemos manifestar que también los centros integrados deberán constar en la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía para poder obtener fondos públicos, por lo que ha de traerse a colación lo argumentado con anterioridad, en relación con el apartado 4 del artículo 29 del texto normativo proyectado, en tanto que tal exigencia vulneraría el principio de eficacia nacional consagrado por la LGUM.

Por otro lado, resulta pertinente destacar que el artículo 31 establece la forma de provisión del personal de dirección de los centros de titularidad pública integrados, regulando dos formas diferentes de provisión en función de si dependen de la Administración educativa o de la Consejería competente en materia de formación profesional. En este último caso, se dispone que el procedimiento para acceder a la dirección de estos centros integrados se realizará por orden de la persona titular de dicha Consejería en materia de formación profesional para el empleo. Teniendo en cuenta que se trata de centros integrados (es decir, que ofrecen formación profesional tanto del ámbito educativo como en el ámbito laboral) y que son de titularidad pública, no se entiende que el acceso a la dirección de los mismos pueda ser diferente y que para uno de los casos quede especificado en una norma con rango legal y para centros con objetivos similares, pero que dependen de la Administración con competencias en empleo, no quede detallado en el anteproyecto de Ley, y además se deje a un desarrollo posterior.

Este modelo diferenciado se reproduce, igualmente, en el apartado 4 del artículo 33 del anteproyecto de Ley, sobre gestión económica de los centros públicos integrados, en el que se señala que la gestión económica de los centros dependientes de la Consejería competente en materia de empleo se llevará a cabo de conformidad con lo que se establezca por orden de la persona titular de dicha Consejería, mientras que para los centros integrados dependientes de la Consejería de Educación sí se especifican los requisitos de gestión que deberán ser cubiertos. A este respecto, no se encuentra la justificación del trato diferenciado brindado por la norma a las obligaciones y requisitos que los centros integrados deberán cumplir dependiendo de la Administración tutelar.

Con base en lo anterior, cabría cuestionarse, incluso, si la presente iniciativa legislativa nace de una plena coordinación, y activa participación en la elaboración completa y coherente del marco regulador que se pretende introducir, de las dos Consejerías competentes en la materia, lo que podríamos entender como más adecuado dada la importancia de la materia regulada; o sí, por el contrario, se fundamenta, básicamente, en el desarrollo, por parte de solo una de esas Consejerías, del marco regulador que le atañe directamente, lo que supone dejar lagunas legales, en tanto en cuanto la otra



Consejería competente no llevara a cabo el desarrollo legislativo que le corresponde, y exige que el desarrollo posterior del marco regulador guarde coherencia con el ya realizado previamente.

En aras de la salvaguarda de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y al objeto de que el anteproyecto de Ley defina con un criterio único el marco adecuado que coordine e integre la formación y cualificación profesional, tanto en el ámbito educativo como en el laboral, se estima necesario que los centros integrados, figura clave del anteproyecto de Ley, tanto para su puesta en funcionamiento como para su gestión y organización, encuentren en esta norma los elementos fundamentales que les permitan su desarrollo de forma clara y precisa.

En relación con la regulación de los centros integrados, interesa analizar, en último lugar, el caso en el que inicialmente un centro público o privado se encuentre autorizado para impartir formación profesional en el sistema educativo, pero considere de interés ampliar su oferta formativa también al ámbito laboral, es decir, para poder constituirse como un centro integrado.

En dicho supuesto, a juicio de este Consejo, sería recomendable que se estableciese un procedimiento administrativo sencillo que permitiera, de acuerdo con el apartado 2 de la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y Formación Profesional²⁵, que aquellos centros autorizados en el ámbito educativo, que reunieran los requisitos necesarios para impartir formación profesional para el empleo, pudieran desarrollar esta última actividad, sin necesidad de tener que llevar a cabo un proceso de acreditación. Nótese que la citada Disposición adicional quinta no señala que tenga que ser mediante una nueva autorización o acreditación, y téngase en cuenta, asimismo, que estos centros ya se encontrarían autorizados y registrados, por lo que su control estaría perfectamente asegurado a través de la presentación de una declaración responsable, en la que el operador económico manifestara que cumple los requisitos adecuados al tipo de especialidad que se desea impartir, así como que se compromete a mantenerlos acompañado de las necesarias reglamentaciones técnicas que garanticen las obligaciones a las que se somete el interesado. Dicho mecanismo de intervención administrativa constituye, sin duda, una fórmula reguladora que simplificaría trámites y plazos, facilitando la creación de más centros integrados a partir de la red de centros públicos de formación profesional en el ámbito educativo.

A esta situación solo se hace referencia en el anteproyecto de Ley en la Disposición adicional octava, que menciona la necesidad de que los centros públicos del sistema educativo, para ofrecer de forma integrada una oferta de formación profesional en el sistema educativo y para el empleo, deberán ser autorizados y, sujetos a lo que se

²⁵ "2. Las Administraciones educativas y laborales competentes establecerán el procedimiento para que los centros autorizados para impartir formación profesional del sistema educativo, que reúnan los requisitos necesarios, puedan impartir también formación profesional para el empleo."



establezca reglamentariamente respecto al marco de planificación. Sobre este particular, se insiste en la necesidad de justificar esta doble autorización que se estaría incorporando en el texto legal para los centros públicos que pretendan ofrecer una formación integrada, y las razones por las que no pudiera conseguirse el mismo objetivo de seguridad con otros mecanismos administrativos de intervención, de acuerdo con lo señalado anteriormente.

VI.III.10 Sobre el personal formador de formación profesional en centros públicos

Los artículos 37 y 38 del Título IV del anteproyecto de Ley establecen el procedimiento para dotar del profesorado capacitado a los centros públicos para que se imparta formación profesional y, dependiendo de si el objetivo de la formación va dirigido a impartir formación profesional del ámbito educativo o si se trata de formación profesional en el ámbito laboral, se establece una formulación diferente. Por un lado, en el ámbito educativo (artículo 37 del anteproyecto) se trata de profesorado de los cuerpos de catedráticos y Profesores de Enseñanza Secundaria, así como de Profesores Técnicos de Formación Profesional, si bien el apartado 2 del citado artículo 37 menciona que podrán impartir todas las ofertas de formación profesional a que se refiere el artículo 18 del anteproyecto de Ley, lo que supone según el apartado b) del citado artículo 18 también impartición de la formación profesional para el empleo.

Sin embargo, el artículo 38 añade la posibilidad de que la Consejería con competencias en formación profesional para el empleo establezca otro procedimiento de selección y provisión del mencionado personal que imparta formación profesional para el empleo, sin que se identifique la forma de llevar a cabo este proceso.

Sobre estas previsiones, y siguiendo los argumentos anteriormente expuestos en cuanto a la gestión de los centros y su personal director que advierten de la necesidad de disponer de un marco regulador que garantice el principio de seguridad jurídica, así como de que este marco se encuentre integrado, sería de interés conocer las razones que ha considerado el centro directivo, impulsor de la norma proyectada, para incorporar una forma de provisión de personal para impartir formación profesional para el empleo que, de acuerdo con la redacción establecida en el mencionado precepto, pudiera entenderse adicional y diferenciada de la que ya hay establecida con carácter general, tanto en la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, como en el artículo 95²⁶ de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

²⁶ "Artículo 95. Profesorado de formación profesional.

1. Para impartir enseñanzas de formación profesional se exigirán los mismos requisitos de titulación y formación establecidos en el artículo anterior para la educación secundaria obligatoria y el bachillerato, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinados módulos, previa consulta a las Comunidades Autónomas.

2. Excepcionalmente, para determinados módulos se podrá incorporar, como profesores especialistas, atendiendo a su cualificación y a las necesidades del sistema educativo, a profesionales, no necesariamente titulados, que desarrollen su actividad en el ámbito laboral. Dicha incorporación se realizará en régimen laboral o administrativo, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación."



VI.III.11 Sobre las previsiones en materia de Gobernanza recogidas en el Título V

En relación con la estructura organizativa y de participación social, el anteproyecto de Ley establece en el Título V, dedicado a la "Gobernanza", los diferentes órganos que forman parte del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía y que, según se especifica en su exposición de motivos, tendrían como finalidad articular la participación de todos los actores en la planificación y coordinación del citado sistema con la implicación de los agentes sociales y económicos. Para ello, se disponen una serie de órganos, por un lado, el Consejo Rector del Sistema del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía (Capítulo II artículos 44 y 45), órgano colegiado de planificación estratégica y evaluación, adscrito a la Consejería en materia de formación profesional para el empleo. Este órgano está constituido, por una parte, en representación de la Junta de Andalucía, por personal de las Consejerías con competencias en formación profesional en el sistema educativo y en materia de formación profesional para el empleo, además de la persona titular del Instituto Andaluz de las Cualificaciones Profesionales y, por otra parte, por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en Andalucía.

Se crea, igualmente, el Consejo Andaluz de formación profesional, como órgano consultivo de coordinación y participación, adscrito a la Consejería en materia de empleo. Constituido por representantes de la Junta de Andalucía y de las organizaciones sindicales y empresariales de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente (Capítulo III artículos 46 y 47). En el seno de este Consejo se constituirán Comisiones paritarias sectoriales y la Comisión intersectorial (artículo 48).

Finalmente, se regula el Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales (Capítulo IV, artículos 49 y 50), con las funciones de planificación, observación, innovación, calidad y evaluación adscrito a la Consejería competente en materia de educación.

De la lectura de los preceptos señalados y, singularmente, considerando las funciones encomendadas a cada órgano, pudiera ser de interés que el centro promotor de la norma realizara una evaluación de la posibilidad de llevar a cabo una simplificación de las estructuras organizativas propuestas en el anteproyecto de Ley, en la medida en que tal opción reguladora podría aportar más eficiencia a la regulación de las funciones y los objetivos del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía.

Téngase en cuenta que, por un lado, las tres estructuras organizativas explicitadas tienen funciones de planificación y evaluación de la formación, bien de forma directa o de forma indirecta a través de la detección de necesidades de formación y acreditación de las mismas. Por otro lado, los miembros, tanto del Consejo Rector como del Consejo Andaluz, disponen de personal perteneciente a las Consejerías con responsabilidades tanto en materia de formación profesional del sistema educativo como de formación para el empleo. Asimismo, en ambas estructuras organizativas hay una representación importante de los agentes económicos y sociales (organizaciones empresariales y



sindicales). Finalmente, ambas estructuras organizativas se encuentran adscritas a la Consejería con competencias en materia de formación profesional para el empleo.

En este sentido, y al objeto de que el funcionamiento del sistema sea lo suficientemente ágil en sus decisiones y pueda alcanzar sus objetivos con una mayor coherencia, coordinación y eficiencia, se sugiere que se evalúe la posibilidad de unificar en una sola estructura a los miembros y funciones de los mencionados Consejos, especialmente al ser estructuras organizativas que el anteproyecto establece que dependerían de la misma Consejería.

VI.III.12 Sobre el limitado alcance de la Disposición derogatoria única

En la versión informada del borrador normativo se recoge una Disposición derogatoria única, conforme a la cual, se pretende derogar la Disposición adicional única del Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, por el que se modifica la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo y el artículo 1 del Decreto 1/2003, de 7 de enero, por el que se crea el Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales.

Partiendo de la premisa de que, tal como expresa Navarro Atienza (2015),²⁷ *“las disposiciones derogatorias cumplen una importante función, cual es la de determinar el régimen jurídico vigente tras la entrada en vigor de la nueva norma”*; y que, *“en definitiva, se encuentran al servicio del principio de seguridad jurídica”*, llama la atención que más allá de las referencias normativas expresamente citadas en la Disposición derogatoria, no se disponga que quedarán derogadas otras disposiciones que actualmente regulan los principales aspectos de las materias abordadas por el anteproyecto analizado, sobre todo, los aspectos referidos a la formación profesional, tanto en el ámbito educativo, como en el plano laboral o de formación para el empleo, puesto que existen algunas normas autonómicas, como sucede, a título de ejemplo, con la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, que ya vienen regulando las enseñanzas de la formación profesional, concretamente, en el capítulo V de su Título II (artículos 68 a 77).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

²⁷ Así se expresa Manuel Andrés Navarro Atienza, en relación a las disposiciones derogatorias, en su Manual Práctico de Técnica Normativa, 2015, editado por el Instituto Andaluz de la Administración Pública, págs.103-105. Asimismo, dicho autor subraya que, con arreglo a la directriz 41, las disposiciones derogatorias deben contener únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor.



DICTAMEN

PRIMERO.- Como consideración previa, conforme a lo requerido por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resultaría conveniente que en el preámbulo de la norma se recogiera una motivación con mayor detalle acerca de la conveniencia de acometer la regulación proyectada, así como su adecuación a los principios de buena regulación.

SEGUNDO.- Sentado lo anterior, el anteproyecto de Ley que es objeto del presente Informe tiene incidencia en la competencia efectiva, la unidad de mercado y la mejora de la regulación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por tanto, deben realizarse una serie de consideraciones orientadas a corregir aquellas disposiciones particulares del proyecto normativo para las que cabría observar su no conformidad con la normativa de competencia, garantía de la unidad de mercado y con los principios de buena regulación.

TERCERO.- Se considera oportuno, en aras de posibilitar una correcta evaluación de las medidas dispuestas en la norma, en términos de necesidad y de proporcionalidad, así como de su debida justificación, conforme a los principios de una regulación económica eficiente, una revisión de los objetivos que perseguiría el anteproyecto de Ley, así como del lugar que su exposición debe ocupar en la redacción de la norma, buscando una adecuada visibilidad de esos objetivos y que los mismos se ajusten a las medidas concretas que se articulan sobre este sector de la actividad económica en el resto del anteproyecto, lo que dotaría al texto de una mayor coherencia.

CUARTO.- Con el fin de alcanzar una mayor predictibilidad y claridad de la norma, de conformidad con el principio de seguridad jurídica, resultaría preciso que se revisara la redacción del artículo 1, relativo al objeto y ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley, conforme a las recomendaciones que se efectúan en el cuerpo del presente Informe.

QUINTO.- En lo que atañe a las nociones definidas en el artículo 2 del anteproyecto de Ley, con el objetivo de conseguir una mayor claridad y precisión normativa, se señala la conveniencia de que se observara la posibilidad de desarrollar en el texto normativo el marco regulador que se aplicaría al concepto de "*formación informal*", así como la oportunidad de incluir, en dicho artículo 2, la definición de "*escuelas de formación*", noción a la que se hace una referencia de manera genérica en el artículo 29 del anteproyecto de Ley.

SEXTO.- Se considera oportuno buscar una mayor coincidencia o homogeneidad entre la definición del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, prevista en el artículo 3 del anteproyecto de Ley, y la establecida para el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, dada la correspondencia



que cabría inferir entre ambos sistemas.

Asimismo, se recomienda una revisión de los fines del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, contenidos en el artículo 4 del texto proyectado, por si alguno de los mismos podría llegar a ser más propio de otras políticas públicas para las que serían competentes otras autoridades públicas.

SÉPTIMO.- En cuanto al contenido del artículo 5 del anteproyecto de Ley, el órgano impulsor de la norma habría de plantearse la necesidad de que la relación de principios fundamentales del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía que recoge dicho precepto sea incluso más amplia que la que recoge la Ley Orgánica 5/2002 para el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. Debe tenerse en cuenta que, con carácter general, incurrir en un excesivo detallismo en la redacción de las normas puede introducir complejidad y suele ir en contra de que las normas sean concisas, sencillas y claras.

Igualmente, siguiendo con lo ya apuntado en el apartado anterior respecto a los fines del Sistema, resultaría oportuno que se realizara una revisión de los postulados incluidos en los principios contenidos en este artículo, con el fin de no incorporar aquellas cuestiones que serían propias de otras políticas sectoriales y que no se encontrarían ligadas a los objetivos principales de las medidas dispuestas en el presente anteproyecto.

OCTAVO.- En lo que respecta a la previsión en materia de cualificaciones profesionales dispuesta en el artículo 7 del anteproyecto de Ley, se recomienda, de acuerdo con las observaciones realizadas en el cuerpo de este Informe, una modificación de la redacción de este precepto, a fin de que se elimine la incertidumbre que podría generar, de mantenerse el actual literal del artículo, en los agentes intervinientes en este sector económico. En todo caso, debería de recogerse expresamente en el texto que se impulsará la incorporación de las cualificaciones profesionales de ámbito andaluz, a las que se refiere el artículo 7 del anteproyecto, en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

De igual modo, se estima conveniente modificar la redacción para dejar suficientemente claro en esta disposición que, cualquier otro tipo de certificación o diploma obtenido al amparo de otra autoridad competente perteneciente a otra Comunidad Autónoma, tendría eficacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por aplicación del principio de eficacia nacional recogido en el artículo 20.1 a) de la LGUM.

NOVENO.- En lo que respecta a los centros de formación profesional de titularidad pública, se recomienda que se impulse una simplificación de los procedimientos administrativos recogidos en el artículo 26 del borrador del anteproyecto de Ley, y con ello, la reducción de cargas para los operadores económicos (ex artículo 7 de la LGUM), mediante el establecimiento de un único procedimiento administrativo para la creación de los centros de titularidad pública de formación profesional en el sistema educativo,



así como otro procedimiento único para aquellos centros públicos que impartan formación profesional para el empleo.

En lo que se refiere a los centros de titularidad privada, se estima también necesario que, una vez que se han detectado ciertas discrepancias entre lo dispuesto en el propio artículo 27 del anteproyecto, así como entre lo establecido en dicho artículo y lo determinado en el artículo 28 del texto proyectado, con el objetivo de garantizar un marco regulador claro que facilite el conocimiento y la comprensión de los diferentes procedimientos administrativos establecidos para las entidades que deseen impartir formación profesional en Andalucía, se precisara cuál sería el proceso a seguir para que el centro pueda impartir formación profesional, ya sea en el sistema educativo o bien para el empleo, y todo ello en coherencia con el marco legalmente establecido a nivel estatal, garantizando el cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

Asimismo, este Consejo estima conveniente la revisión del artículo 28, de acuerdo con las apreciaciones realizadas en el cuerpo del presente Informe, en orden a establecer un marco jurídico claro, conciso y coherente con el resto del ordenamiento jurídico, que garantice el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, así como evitando que la norma implique cargas administrativas innecesarias o accesorias, y por tanto respetando el principio de eficiencia. La redacción actual del artículo 28 podría no ser compatible con lo establecido en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como con los principios de eficacia nacional y simplificación de cargas consagrados en la LGUM.

DÉCIMO.- En lo que respecta a la configuración de la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía, contenida en el artículo 29 del anteproyecto de Ley, cabe hacer las siguientes recomendaciones:

Por una parte, la eliminación de aquellos requisitos contenidos en dicho artículo que, tal como se ha apreciado en el presente Informe, no encontrarían justificación en una razón imperiosa de interés general, así como de aquellos que resultarían innecesarios o resultarían desproporcionados para el fin que persigue la norma, puesto que constituyen un obstáculo al libre acceso y ejercicio de la actividad económica, siendo incompatibles con el principio de eficiencia recogido en la Ley 39/2015, así como con el de simplificación de cargas de la LGUM.

Por otra parte, la eliminación del requisito previo de la inclusión en la Red para obtener fondos públicos, que se establece en el apartado cuarto del artículo 29, así como en el apartado cuarto del artículo 60 del anteproyecto de Ley, encontrando una proyección indirecta en otras disposiciones de la norma sometida a Informe, como serían el artículo 30 o el artículo 63, puesto que exigir este requisito resulta contrario a los artículos 18 y 20 de la LGUM, tal y como se ha manifestado en ocasiones anteriores la SECUM. Asimismo, a este respecto, debe señalarse que, tal y como recoge el artículo 15.4 de la Ley 30/2015, las acreditaciones o inscripciones en registros tienen validez nacional, por



lo que no cabe solicitar un registro específico en un determinado ámbito territorial concreto para la obtención de ventajas económicas.

UNDÉCIMO.- En la salvaguarda de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y la LGUM, y al objeto de que el anteproyecto de Ley defina con un criterio único el marco adecuado que coordine e integre la formación y cualificación profesional, tanto en el ámbito educativo como en el laboral, se estima necesario que los centros integrados, figura clave del anteproyecto de Ley, tanto para su puesta en funcionamiento como para su gestión y organización, encuentren en esta norma los elementos fundamentales que les permitan su desarrollo de forma clara y precisa.

Asimismo, se recomienda el establecimiento de un procedimiento administrativo sencillo que permita, conforme lo dictado en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y Formación Profesional, que aquellos centros autorizados en el ámbito educativo, que reúnan los requisitos necesarios para impartir formación profesional para el empleo, puedan desarrollar esta última actividad sin necesidad de tener que llevar a cabo un procedimiento de acreditación.

DUODÉCIMO.- A fin de disponer de un marco regulador que garantice el principio de seguridad jurídica, se recomienda la revisión de la redacción del artículo 37 del anteproyecto, en consonancia con lo establecido en el apartado b) del artículo 18, de esta misma norma proyectada, al que se remite.

De igual modo, sobre la base de ese mismo principio de seguridad jurídica, y con el objetivo de lograr un marco regulador coherente, claro y realmente integrado, se estima conveniente que se justificara la incorporación en la norma proyectada de una forma de provisión de personal para impartir formación profesional para el empleo que, de acuerdo con la redacción establecida en el artículo 38 del anteproyecto de Ley, pudiera entenderse adicional y diferenciada de la que ya hay establecida con carácter general, tanto en la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, como en el artículo 95 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

DECIMOTERCERO.- Al objeto de que el funcionamiento del sistema sea lo suficientemente ágil en sus decisiones, y pueda alcanzar sus objetivos con una mayor coherencia, coordinación y eficiencia, se sugiere que se evalúe la posibilidad de unificar en una sola estructura los miembros y funciones tanto del Consejo Rector del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, como del Consejo Andaluz de formación profesional, especialmente teniendo en cuenta que ambos Consejos son estructuras organizativas dependientes de la misma Consejería competente en materia de empleo.

DECIMOCUARTO.- Por último, en lo referente al contenido de la Disposición derogatoria única, en interés del principio de seguridad jurídica, se aconseja al órgano impulsor de la norma proyectada que considere la oportunidad de explicitar, en el texto



de dicha Disposición, la derogación de otros preceptos concretos, que regulan en la actualidad las principales cuestiones que aborda el anteproyecto de Ley, en particular, aquellas relativas a la formación profesional, tanto en el ámbito educativo como laboral.

Isabel Muñoz Durán
Presidenta

José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero

Luis Palma Martos
Vocal Segundo