

Año:	2017
Nº Dictamen:	0674/2017
Fecha:	22-11-2017
Nº Marginal:	I.36
Ponencia:	Gutiérrez Melgarejo, Marcos J. Román Vaca, Eduardo Linares Rojas, María Angustias. Secretaria General Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor
Órgano solicitante:	Consejería de Educación
Nombre:	Anteproyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía.
Voces:	COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: Competencias: Educación. EDUCACIÓN: Formación Profesional.

Número marginal: I.36

DICTAMEN Núm.: 674/2017, de 22 de noviembre

Ponencia: Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.

Román Vaca, Eduardo

Linares Rojas, María Angustias. Secretaria General

Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

Órgano solicitante: Consejería de Educación

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Anteproyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen el "Anteproyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía", elaborado por la Consejería de Educación y la de Empleo, Empresa y Comercio.

La disposición legal proyectada tiene por objeto, según el artículo 1 del Anteproyecto de Ley, el establecimiento de un marco normativo aplicable a la formación profesional en el sistema educativo y a la formación profesional para el empleo, incluyendo la oferta, servicios, planes, programas y actividades y centros públicos y privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía (apdo. 3). El mismo artículo señala que dicho marco normativo persigue la coordinación e integración de la formación y cualificación profesional en Andalucía y responde a una acción coordinada, colaborativa 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 (apdo. 1).

Con este designio la disposición legal que se examina aborda en su título preliminar ("disposiciones generales") el objeto de la Ley y las definiciones de determinados conceptos que se emplean en el articulado, describe la noción de Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, los servicios que lo componen, y los principios y objetivos de dicho Sistema, así como las cualificaciones profesionales de ámbito andaluz.

El título I se centra en la regulación de los servicios del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía y se divide en cuatro capítulos: formación profesional en el sistema educativo; formación profesional para el empleo en el ámbito laboral; Servicio de Orientación y Acreditación Profesional y oferta de la formación profesional en Andalucía.

El título II se refiere a los centros de formación profesional y se divide en 2 capítulos: Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía y Centros integrados de formación profesional.

El título III regula los destinatarios y las condiciones de acceso al Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía.

A su vez, el título IV se ocupa del profesorado, personal formador y otros profesionales, abordando, entre otros aspectos, la formación permanente del profesorado.

El título V, que regula la “gobernanza” del sistema, se divide en cuatro capítulos. El primero dedicado a la estructura organizativa y de participación social, el segundo al Consejo Rector del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, el tercero al Consejo Andaluz de Formación Profesional y el cuarto al Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales.

El título VI (“planificación, financiación y control del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía”) consta de cuatro capítulos. El primero de ellos se ocupa de la planificación (Plan Estratégico y Programa Operativo de la Formación Profesional de Andalucía), el capítulo II aborda la regulación de la “observación, innovación, calidad y evaluación del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía”, el capítulo III regula la financiación de dicho sistema y el capítulo IV su inspección y supervisión.

Una vez precisado lo anterior, nos detenemos, en primer, lugar, en los derechos, principios y objetivos constitucionales y estatutarios a los que debe responder el Anteproyecto de Ley, así como en las declaraciones de derechos y convenios sobre la formación profesional, para después referirnos al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y a determinadas recomendaciones en este ámbito. Posteriormente, en la parte final de este fundamento jurídico, abordamos los títulos competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma.

1. Principios y objetivos a los que debe responder la futura Ley de Formación Profesional de Andalucía.

El contenido de la disposición legal proyectada nos sitúa, por un lado, en la órbita del derecho a la educación, que la Constitución Española reconoce a todos con el fin de poder alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad humana y, en ese contexto, cabe recordar que la formación profesional constituye una importante vertiente del sistema educativo. Por otro lado, la formación profesional se halla directamente conectada con el mandato contenido en el artículo 40.2 de la Constitución para que los poderes públicos fomenten la formación y readaptación profesionales, dos factores clave para la realización de una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 de la Constitución) y para la efectiva realización del derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, y a la promoción a través del trabajo (artículo 35.1 de la Constitución).

En este sentido, el artículo 21 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, referido al derecho a la educación, dispone en su apartado 6 que “*todos tienen derecho a acceder a la formación profesional y a la educación permanente en los términos que establezca la ley*”, y el artículo 26.1.c) establece que, en el ejercicio del derecho constitucional al trabajo, se garantiza a todas las personas el acceso a la formación profesional. Del mismo modo, al regular las políticas de juventud, el artículo 74.a) del Estatuto de Autonomía se refiere a la promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes, así como las actividades de fomento o normativas dirigidas a conseguir el acceso de éstos al trabajo, la vivienda y la formación profesional.

Desde la óptica de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10 del Estatuto de Autonomía), resulta patente el engarce del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen con la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción (apdo. 3.1.º) y el acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social (apdo. 3.2.º). La formación profesional cuya regulación se pretende representa un importante instrumento al servicio de tales objetivos, que a su vez deben conectarse con los principios rectores que se proclaman en el art. 37.1, y, en concreto, con la integración social y profesional de las personas con discapacidad (párrafo 5.º); la integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal (párrafo 8.º); la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes (párrafo 9.º); el empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo (párrafo 10.º); la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar (párrafo 11.º).

A la vista de los principios y objetivos del Sistema de Formación Profesional y Cualificación Profesional de Andalucía (arts. 4 y 5 del Anteproyecto de Ley), cabe afirmar que la regulación que se postula engarza, asimismo, con los principios rectores de fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación, así como el acceso a la sociedad del conocimiento y el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas (art. 37.1, párrafos 13.º y 15.º, respectivamente) y con los principios orientadores de la política económica de Andalucía que obligan a promover la capacidad emprendedora y las iniciativas empresariales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos, la formación permanente de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, las relaciones entre la investigación, la Universidad y el sector productivo, y la proyección internacional de las empresas andaluzas (art. 157.4).

2. La formación profesional en el contexto de los derechos humanos: plasmación en las declaraciones de derechos, convenios y otros instrumentos jurídicos.

Los derechos, principios y objetivos antes referidos deben coherenciarse con las prescripciones sobre formación profesional en las declaraciones de derechos, convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros instrumentos jurídicos, comenzando por recordar que en el artículo 26.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se proclama el derecho que toda persona tiene a la educación, incluyendo la instrucción técnica y profesional, que habrá de ser generalizada.

En este plano de análisis hay que subrayar que el derecho a la formación profesional se concibe como instrumento necesario para la consecución de la igualdad real y efectiva, en tanto que se relaciona con el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y la igualdad de oportunidades en la promoción en el empleo [arts. 6 y 7.c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales de 1966], cuya plena efectividad requiere la orientación y formación técnico-profesional, y la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a dicha finalidad.

En la Carta Social Europea (1961), las Partes Contratantes se comprometen a establecer aquellas condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios que en ella se reconocen, incluyendo el derecho de toda persona a medios adecuados de formación profesional (Parte I.10) y el de las personas discapacitadas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social (Parte I.15). En su Parte II se establece, igualmente, el deber de las Partes Contratantes de protección del derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido y de proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas (art. 1, apdos. 2 y 4), así como determinados derechos de los niños y adolescentes en relación con la formación profesional (art. 7). Específicamente, el artículo 10 reconoce el "derecho de formación profesional", incluyendo un elenco de medidas que las Partes Contratantes se comprometen a adoptar para asegurar o favorecer, según se requiera, la formación técnica y profesional de todas las personas; servicios apropiados y fácilmente accesibles para la formación de trabajadores adultos; servicios especiales para la reconversión profesional de trabajadores adultos, así como medidas de estímulo o ayudas para la utilización de dichos servicios y la garantía, por medio de un control adecuado de la eficacia del sistema de aprendizaje y de cualquier otro sistema de formación para trabajadores jóvenes y, en general, de la adecuada protección a los trabajadores jóvenes.

En este orden de cosas, cabe recordar que la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969, invita a la adopción de medidas, en los planos nacional e internacional, con la finalidad de que se utilice dicha Declaración como base común de las políticas de desarrollo social. Entre dichas medidas, su artículo 19 se refiere a los servicios de educación, orientación profesional y social, formación y colocación selectiva, y el artículo 21.b) a la adopción de medidas con miras a acelerar la ampliación y el mejoramiento de la enseñanza general, profesional y técnica y de la formación y reeducación profesional, que deberían ser proporcionadas gratuitamente en todos los niveles.

A su vez, el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, consagra en su artículo 11 el deber de los Estados Partes de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, incluyendo en particular [párrafo c)], el derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico.

El Convenio núm. 142, sobre el desarrollo de los recursos humanos, adoptado en 1975 por la Conferencia General de la OIT, obliga a todo Miembro a adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesional, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo (art. 1.1). El mismo artículo prevé en su apartado 5 que dichas políticas y programas "*deberán alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad*". Para alcanzar dichos objetivos, el artículo 2 dispone que todo Miembro deberá establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste. A su vez, el artículo 3 establece que todo Miembro deberá ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo (apdo. 1); información y orientación que "*deberán abarcar la elección de una ocupación, la formación profesional y las oportunidades educativas conexas, la situación y perspectivas de empleo, las posibilidades de promoción, las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene en el trabajo, y otros aspectos de la vida activa en los diversos sectores de la actividad económica, social y cultural, y a todos los niveles de responsabilidad*" (apdo. 2).

El Convenio núm. 143, sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), adoptado en 1975 por la Conferencia General de la OIT, proclama el principio de igualdad de trato de dichos trabajadores en lo que se refiere a las garantías en materia de seguridad en el empleo y readaptación (art. 8.2). En esta dirección, la Recomendación núm. 151 sobre los trabajadores migrantes, adoptada por la Conferencia General de la OIT en 1975, señala que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado Miembro deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato con los trabajadores nacionales en lo relativo al acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación y al acceso a la formación profesional y al empleo de su propia elección, de acuerdo con sus aptitudes personales para tal formación o empleo, "*tomando en cuenta las calificaciones adquiridas en el extranjero y en el país de empleo*" [I.2.a) y b)].

La Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada en 1989, dispone en su artículo 15 que todo trabajador de la Comunidad Europea debe poder tener acceso a la formación profesional y poder beneficiarse de la misma a lo largo de su vida activa y añade que las autoridades públicas competentes, las empresas o los interlocutores sociales, cada uno en el ámbito de su competencia, deberían establecer los mecanismos de formación continuada y permanente que permitan a toda persona reciclarse, en particular mediante permisos de formación, perfeccionamiento y adquisición de nuevos conocimientos, teniendo en cuenta, particularmente, la evolución técnica.

3. La formación profesional en el ámbito de actuación de la Unión Europea.

Determinados preceptos del Anteproyecto de Ley se relacionan con las recomendaciones de la Unión Europea en materia de formación profesional, en las que se destaca la importancia de la cualificación de la población para el crecimiento económico y el empleo, facilitando la movilidad y libre circulación. Asimismo, el articulado se refiere a las acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y a los órganos de fiscalización de la Unión Europea y la exposición de motivos alude a la Estrategia "Europa 2020".

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece en su artículo 14.1 que toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

En este plano, aun partiendo del reconocimiento de la competencia de los Estados miembros sobre las políticas de educación y formación y del principio de subsidiariedad, que excluye la armonización en este ámbito, cabe recordar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé en su artículo 6 que la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en determinadas áreas, que incluyen -en lo que respecta al Anteproyecto de Ley- la educación y la formación profesional [pfo. e)].

Por su parte, el artículo 9 del TFUE señala que, en 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, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana"*.

En sede de política social, y habida cuenta de la incidencia de la Carta Social Europea, así como de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (como ya hemos visto en este mismo fundamento jurídico), hay que hacer notar que el artículo 151 del Tratado impone a la Unión y a los Estados miembros el objetivo de fomentar el empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones. En este contexto traemos a colación el artículo 156 del TFUE, en el que se establece que, con el fin de alcanzar los objetivos expuestos en el artículo 151, y sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados, la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente capítulo, particularmente (entre otras materias que en dicho precepto se relacionan) en la formación y perfeccionamiento profesionales.

De modo más específico, el título XII del TFUE, dedicado a la "educación, formación profesional, juventud y deporte", dispone en su artículo 165.1 que la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo.

En particular, dado su contenido ligado a la formación profesional, hay que destacar que el artículo 166 del TFUE prescribe 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"*. Según el apartado 2 de dicho artículo, la acción de la Unión se encaminará a: facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales; mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral; facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes; estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas, e incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.

El apartado 4 del referido artículo 166 establece lo siguiente: *"El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, y el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, recomendaciones."*

En el mismo plano, cabe recordar que el artículo 162 del TFUE prevé que el Fondo Social Europeo se destinará a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales.

En este ámbito, la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, destaca el papel del aprendizaje permanente como medida esencial de la respuesta de Europa ante la globalización y los retos que plantea para la adaptación a un mundo que está cambiando con rapidez y muestra múltiples interconexiones, por lo que se recomienda a los Estados miembros desarrollar la oferta de las competencias clave para todos, en el contexto de las estrategias de aprendizaje permanente y utilizar como instrumento de referencia las *«Competencias clave para el aprendizaje permanente, un marco de referencia europeo»*, adjuntas en anexo a dicha Recomendación.

En este sentido, hay que recordar que, tras la Declaración de Copenhague de 29-30 de noviembre de 2002, mediante la que se puso en marcha la Estrategia Europea sobre una cooperación reforzada en materia de educación y

formación profesional («Proceso de Copenhague»), con fecha 7 de diciembre de 2010, los ministros responsables de la educación y formación profesional y los interlocutores sociales europeos, junto con la Comisión Europea, adoptaron el Comunicado de Brujas sobre cooperación europea reforzada en materia de educación y formación profesional para el periodo 2011-2020, fijando los siguientes objetivos estratégicos: mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación profesional y aumentar su atractivo y adecuación al mercado laboral; hacer realidad la formación permanente y la movilidad, fomentar la creatividad, la innovación y el espíritu emprendedor y promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.

En la línea de orientar a la normativa de los Estados miembros en la materia, cabe destacar las siguientes Recomendaciones:

- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente, que insta a los Estados miembros que “utilicen el Marco Europeo de Cualificaciones como instrumento de referencia para comparar los niveles de cualificación de diferentes sistemas de cualificaciones y que promuevan tanto el aprendizaje permanente como la igualdad de oportunidades en la sociedad del conocimiento, así como una mayor integración del mercado laboral europeo al tiempo que se respeta la rica diversidad de los sistemas de educación nacionales”.

- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, relativa a la creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesional (ECVET).

- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesional.

- Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal. En virtud de la misma se recomienda a los Estados miembros establecer para 2018, a más tardar, disposiciones para la validación del aprendizaje no formal e informal.

En 2016, la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “Una nueva Agenda de Capacidades para Europa, trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad” [COM(2016)0381], destaca que la formación profesional debe incrementar su atractivo a través de una oferta de calidad y una organización flexible, de manera que sea vista como una primera opción, permitiendo una mayor vinculación con el mundo del trabajo y combinada, en la medida de lo posible, con una experiencia internacional, así como el paso a la formación profesional de grado superior o a la universidad.

En dicha Comunicación, la Comisión señala que, en cooperación con los Estados miembros, los interlocutores sociales y los proveedores de educación y formación, contribuirán, entre otros aspectos, a las experiencias de aprendizaje basadas en el trabajo y a combinar experiencias de aprendizaje adquiridas en distintos contextos, partiendo de los instrumentos vigentes relativos a la garantía de la calidad y el sistema de créditos, y en consonancia con la Recomendación revisada sobre el Marco Europeo de Cualificaciones. En cuanto a la movilidad, la Comisión destaca que el apoyo presupuestario de la UE por sí solo resulta insuficiente. En este sentido, subraya la importancia de que los Estados miembros incluyan en sus programas nacionales ayudas a la movilidad, tanto para la formación en un centro educativo, como para el aprendizaje en una empresa, considerando que ello sería de gran utilidad para los objetivos perseguidos. Al mismo tiempo apuesta por una mayor formación en el puesto de trabajo y más oportunidades para validar el aprendizaje no formal e informal, destacando las dificultades que actualmente derivan de algunas normativas nacionales.

4. Marco competencial en el que se desenvuelve el Anteproyecto de Ley.

La futura Ley de Formación Profesional de Andalucía debe aspirar a la realización de los objetivos y principios ya aludidos en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma. En este plano, la descripción sucinta del Anteproyecto de Ley que hemos realizado al comienzo de este fundamento jurídico permite afirmar que su contenido descansa, de manera principal, en dos títulos competenciales de muy diferente alcance, a los que nos referimos en los dos siguientes apartados.

A) Incardinación de la “formación profesional en el sistema educativo” en los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución y 52 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Partiendo de la distinción entre la “formación profesional en el sistema educativo” y la “formación profesional para el empleo”, tal y como una y otra son definidas en el artículo 2 del Anteproyecto de Ley, hay que señalar que la regulación referida a la “formación profesional en el sistema educativo” se anuda a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, previstas en el artículo 52, que damos por reproducido.

Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de educación no universitaria han sido examinadas por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes (43/1996, 109/1996, 69/1997, 101/1997, 30/1999, 1/2002, 106/2002, 19/2003, 149/2003, 35/2007, 75/2007, 277/2007, 121/2014, y 1/2017, entre otros). En concreto, el Consejo Consultivo ha venido recordando que la Comunidad Autónoma, bajo el amparo que le otorga lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución, ha recabado para sí, con toda la amplitud posible, las competencias que a contrario no han sido atribuidas expresamente al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución. A este respecto, hay que tener en cuenta que las competencias autonómicas en este ámbito se hallan limitadas por las que ostenta el Estado al

amparo de lo previsto en los artículos 149.1.30.^a de la Constitución y las que se derivan del artículo 149.1.1.^a y 18.^a de la Constitución.

En lo que respecta al primero de dichos títulos competenciales, que atribuye al Estado 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"*, cabe señalar que su alcance ha sido deslindado por una abundante jurisprudencia constitucional.

Concretamente, tal y como indica la sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero (FJ 6), la jurisprudencia constitucional sobre las competencias estatales en materia de educación, *«en su doble contenido relativo a la competencia exclusiva para la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales", y a la competencia sobre las "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"»*, queda sintetizada en la STC 184/2012, de 17 de octubre (FJ 3), que también aborda las exigencias materiales y formales que ha de cumplir la normativa básica dictada en el ejercicio de dicha competencia.

En efecto, la STC 184/2012 (FJ 3) se pronuncia sobre el artículo 149.1.30.^a de la Constitución en los siguientes términos: *«Por lo que a las competencias estatales se refiere ya la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15, precisó que "las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1.^a y 30.^a del art. 149.1 de la CE. De ello resulta que, por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30.^a de la CE, supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con "las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución" a que se refiere el mismo art. 149.1.30.^a de la CE debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado -en la acepción del mismo que venimos utilizando- la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE"»*.

En este sentido, y en relación con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desplegar sus propias opciones políticas a través del desarrollo normativo, el Consejo Consultivo ha recordado que la competencia estatal para dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución ha de entenderse *«de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adaptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas»* (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3, cuya doctrina reitera la STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 15)).

Sobre el título competencial del artículo 149.1.1.^a de la Constitución (*"condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales"*) en relación con el *"derecho a la educación"* (art. 27 CE), desde la sentencia 77/1985, de 27 de junio (FJ 15) se reconoce que el título competencial del artículo 149.1.1.^a opera, junto al más específico del apartado 1.30.^a del mismo artículo, como fundamento de las competencias estatales en materia educativa, habilitando al Estado junto con la normativa básica a que se refiere el art. 149.1.30.^a, para hacer efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (STC 188/2001, FJ 13, a la que se remite la STC 212/2005, FJ 5).

Sin perjuicio de lo anterior, el propio Tribunal Constitucional recuerda su doctrina general sobre el alcance y los límites en los que se enmarca dicho título competencial -desde el punto de vista positivo y negativo-, al señalar [STC 95/2006, de 12 de mayo, FJ 5.c)] que el artículo 149.1.1.^a de la Constitución *«"constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" [STC 61/1997, FJ 7 b)], si bien "no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento" (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4)"»*.

En la dirección que se acaba de indicar, el Tribunal Constitucional viene a considerar que dicho título competencial no puede servir para dar cobertura a cualquier regulación que no esté relacionada con las posiciones jurídicas fundamentales que delimitan el derecho a la educación. Así, en relación con determinados aspectos de las becas y ayudas al estudio, las ya citadas SSTC 188/2001, de 20 de septiembre (FFJJ 12 y 13), y 212/2005, de 20 de septiembre (FJ 5), descartan la entrada en juego de dicho título competencial, rechazando que pueda cobijar preceptos que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo o que, desde la perspectiva de su regulación material, no respondan a lo que ha de ser el contenido sustantivo (condiciones básicas que *«deben hacer referencia al contenido primario del derecho y a las posiciones jurídicas fundamentales relativas al mismo»*).

En aspectos concretos de la regulación en este ámbito, el Tribunal Constitucional ha analizado el alcance de otros títulos competenciales. Así, en lo que respecta a las competencias estatales en materia de función pública docente (artículo 149.1.18.^a de la Constitución), nos remitimos a la STC 213/2013, de 19 de diciembre (FFJJ 3 y 4).

Asimismo, aun reiterando que el núcleo de la regulación *«sigue siendo la formación profesional continua de trabajadores ocupados y asalariados, que tiene la consideración de "legislación laboral" al amparo del art. 149.1.7.^a de la Constitución y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas»*, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Estado puede apelar al título competencial del art. 149.1.13.^a para expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua, hasta alcanzar a colectivos de trabajadores que no

son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados (STC 244/2012, FJ 4, cuya doctrina se reitera en las SSTC 16/2013, de 31 de enero, FJ 3; 35/2013, de 14 de febrero, FJ 3; 62/2013, de 14 de marzo, FJ 3, y 95/2013, de 23 de abril, FJ 3).

B) Incardinación de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral en el título competencial del artículo 149.1.7^a de la Constitución. Alcance de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma ex artículo 63.1 del Estatuto de Autonomía.

El análisis de la regulación de la "formación profesional para el empleo en el ámbito laboral" sí requiere un mayor detenimiento, considerando que el título competencial que ampara la competencias del Estado en este ámbito no es el previsto en el artículo 149.1.30.^a de la Constitución, sino el que establece el artículo 149.1.7^a que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. En este sentido, el artículo 63.1 del Estatuto de Autonomía dispone que corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, "las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso: 1.º Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo. 2.º Las cualificaciones profesionales en Andalucía."

A este respecto, resulta elocuente la sentencia del Tribunal Constitucional 88/2014, de 9 de junio, cuyo tercer fundamento jurídico se pronuncia en los siguientes términos:

«Dentro del concepto genérico de "formación profesional" encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. La formación profesional ocupacional y la continua -que ahora se integran en el modelo de formación profesional para el empleo- forman parte del ámbito laboral y, en este sentido, hemos declarado que "[e]n cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela, en la que se ubican materialmente la formación profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia "legislación laboral"(art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo, en las SSTC 95/2002, de 25 de abril y 190/2002, de 17 de octubre" (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

»De acuerdo con ello, el modelo de formación profesional para el empleo tiene una incardinación genérica en la materia "legislación laboral" del art. 149.1.7 CE, aunque sin excluir que pueda haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta, la acción formativa quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado (STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4); en concreto no cabe negar la incidencia que en este ámbito puede tener lo dispuesto en el art. 149.1.13.^a CE, en cuanto existen aspectos de la formación profesional, vinculados al fomento del empleo, que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13.^a CE (STC 95/2002, FJ 11), si bien como título de carácter específico y complementario, pues como recordaba la STC 111/2012, FJ 7, "hemos descartado en términos generales la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica". Por ello, y aunque no resulta descartable que la formación profesional pueda actuar como un instrumento de la política de empleo, con el objetivo de incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivos del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución, el núcleo de la regulación tiene la consideración de "legislación laboral" dictada al amparo del art. 149.1.7 CE, y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

»Hemos rechazado, por el contrario, la inserción de esta materia en el ámbito del art. 149.1.17 CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas), y ello porque "la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única" (STC 244/2012, FJ 4)».

Dicha doctrina se reitera recientemente en la sentencia del Tribunal Constitucional 81/2017, de 22 de junio (FJ 2), en la cual, citando la doctrina sentada, entre otras, en las SSTC 194/2012, de 31 de octubre, 27/2014, de 13 de febrero, y 61/2015, de 18 de marzo, se recuerda lo siguiente: *«corresponde al Estado la competencia exclusiva en legislación laboral sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, de manera que éstas "únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia" (SSTC 176/2014, de 3 de noviembre, FJ 3, y STC 61/2015, de 18 de marzo, FJ 2)».*

Aunque el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (clasificación de las competencias) dispone en su apartado 3º que las competencias ejecutivas que asume la Comunidad Autónoma comprenden la función ejecutiva, incluyendo "la potestad de organización de su propia Administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado", hay que recordar que la jurisprudencia constitucional rechaza en la sentencia 32/2010, de 28 de junio de 2010 (en relación con el inciso del art. 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña referido al alcance de las competencias ejecutivas de la Generalitat, que pretende abarcar "la

potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado) la posibilidad de que la función ejecutiva comprenda una potestad reglamentaria de alcance general más allá del entendimiento de dicha función *stricto sensu*.

Por el contrario, el Tribunal Constitucional subraya que «la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC», sólo puede entenderse ajustada a la Constitución cuando se entiende referida «a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica». Sólo en esa concreta dimensión sería acorde con la Constitución (FJ 61, cuya doctrina se reitera en el FJ 106 de la misma sentencia, esta vez en relación con determinados preceptos del art. 170 del EAC sobre la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de “trabajo y relaciones laborales”).

La misma doctrina se reitera en la sentencia del Tribunal Constitucional 27/2014, de 13 de febrero (FJ 3), por la que se resuelve el conflicto positivo de competencia 443-2013, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1529/2012, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

Partiendo de este entendimiento se explica que el legislador estatal, en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, emplee una fórmula llamativa en su disposición final primera, apartado 3, al señalar que al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.7.^a de la Constitución “es competencia exclusiva del Estado el desarrollo de la presente Ley en todo aquello que no se refiera a la regulación de la formación profesional en el ámbito del Sistema Educativo, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”.

Así pues, cabe afirmar que en este punto no existen dudas interpretativas, a la vista de la jurisprudencia constitucional referida a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral y a la paralela competencia de ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. En la práctica, cuando se ha mostrado alguna discrepancia en el seno del Tribunal Constitucional, lo ha sido por el ejercicio de competencias ejecutivas por parte del Estado, pero no sobre la atribución al mismo de la entera potestad legislativa y reglamentaria en la materia.

C) Autoorganización.

Por otra parte, de modo complementario a los dos títulos competenciales autonómicos antes examinados, cabe afirmar que determinados aspectos de la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley dictaminado encuentran amparo en el artículo 47.1.1.^a del Estatuto de Autonomía para Andalucía, referido a la competencia exclusiva sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos.

En conclusión, cabe afirmar que la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con competencias para la aprobación de una Ley de Formación Profesional de Andalucía, sin perjuicio de que su contenido deba atenerse al alcance de los distintos títulos competenciales con que cuenta en la materia, según se trate de la “formación profesional en el sistema educativo” y la “formación profesional para el empleo”, teniendo en cuenta que este último carece de potestades normativas en sentido estricto y solo le está permitida «la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica». Sobre esta misma cuestión volvemos a pronunciarnos en el fundamento jurídico tercero, al hilo de la observación general que se realiza sobre la inclusión en el Anteproyecto de Ley de normas aprobadas por el Estado al amparo de los títulos competenciales anteriormente examinados.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley, cabe señalar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en las disposiciones legales y reglamentarias concordantes.

En este plano hay que precisar que si bien es cierto que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no resulta de aplicación al procedimiento examinado [ratione temporis, de conformidad con la disposición derogatoria única.2.c)], no lo es menos que los “principios de buena regulación” que la misma establece (título VI, “De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”) se han configurado siguiendo lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (capítulo I del título I, intitulado “Mejora de la calidad de la regulación”, vigente hasta el 2 de octubre de 2016).

El procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se inició el 14 de julio de 2014 y se ha prolongado durante tres años en los que se han tenido que afrontar diferentes vicisitudes, incluyendo importantes modificaciones en la normativa estatal y la reestructuración de Consejerías llevada a cabo mediante Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio. En este sentido, se deja constancia en el expediente de que el período de tiempo transcurrido desde la elaboración del tercer borrador hasta el cuarto, obligó a adaptar el texto a 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 al artículo 9.1 del Decreto indicado, según el cual corresponden a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio las competencias de formación profesional para el empleo, hasta ese momento, atribuidas a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte. Éstas y otras vicisitudes han condicionado la tramitación, forzando a la reiteración de trámites y a la realización de nuevos informes con fundamento en las importantes modificaciones introducidas en el texto.

En todo caso, a la luz de los antecedentes fácticos que nos ofrece el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha ajustado en su tramitación a los requisitos exigibles.

En efecto, como se ha dicho, el expediente se inicia con fecha 14 de julio de 2014, por acuerdo del Consejero de la entonces Consejería de Educación, Cultura y Deporte, a propuesta de la Secretaría General de Formación Profesional y Educación Permanente. Dicho acuerdo se acompaña del borrador del Anteproyecto de Ley, memoria justificativa sobre su oportunidad y necesidad y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, y a tenor de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, y el informe sobre las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Anteproyecto de Ley, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006.

Hay que precisar que la memoria económica ha sido completada en diversas ocasiones (documentos de 7 de julio y 5 de septiembre de 2014; 11 de abril, 24 de octubre y 10 de noviembre de 2016; 22 de febrero, 24 de marzo y 28 de abril de 2017), en respuesta a los requerimientos de la Dirección General de Presupuestos. En este punto, el Consejo Consultivo debe insistir en la necesidad de que la memoria económica se elabore desde el inicio con el mayor rigor posible, detallando los costes derivados de la entrada en vigor de la norma y su financiación, así como la estimación de los ingresos que, en su caso, puedan generarse, salvo que existan circunstancias que justifiquen la provisionalidad de la información que suministra dicha memoria, a la espera de una ulterior concreción mediante memorias complementarias.

Consta, asimismo, certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno de fecha 26 de agosto de 2014, en la que se acuerda, a propuesta del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de ley, concretándose las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.2 de la Ley 6/2006.

Se incorporan al expediente los informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación (21 de noviembre de 2016), requerido por el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (9 de junio de 2017), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (26 de mayo de 2016), exigido en el Decreto 162/2006; Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos, en la actualidad Dirección General de Planificación y Evaluación (23 de septiembre de 2014 y 23 de junio de 2016, respectivamente), informes emitidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; Secretaría General para la Administración Pública (7 de noviembre de 2011 y 24 de junio de 2016), según lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (16 de septiembre de 2014 y 25 de abril de 2016), emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; Test de Evaluación de la Competencia, e informe del Consejo de Defensa de la Competencia (11 de mayo de 2016), de conformidad con el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (29 de septiembre de 2014), en virtud de lo establecido en el apartado h) del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Del mismo modo, hay que señalar que constan dos informes del Consejo Escolar de Andalucía (5 de febrero de 2015 y 22 de junio de 2016), emitidos de conformidad con lo establecido en los artículos 7.1.c) de la Ley 4/1984, de 9 de enero, de Consejos Escolares, y artículo 13, apartado 1.c), del Decreto 332/1988, de 5 de diciembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de los Consejos Escolares de ámbito territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

También se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración, y al que la Unidad de Género de la Consejería formula diversas observaciones (informes de 16 de septiembre de 2014 y 28 de noviembre de 2016). Igualmente consta la emisión del informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril.

Figura en el expediente informe del Consejo Andaluz de Concertación Local (8 de octubre de 2014), dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3.a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, elaborado por su Comisión Permanente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la citada Ley, y dos informes del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (3 de octubre de 2014 y 16 de mayo de 2016), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

La Mesa Sectorial de Educación estudió la disposición proyectada en sus sesiones de 25 de mayo y 6 de junio de 2016. Asimismo, consta que la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Formación Profesional examinó el texto en sus sesiones de 14 de enero, 11 de marzo y 15 de julio de 2015, 11 de marzo, 11 de abril y 20 de julio de 2016 y 23 de febrero de 2017.

También consta dictamen del Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley (15 de septiembre de 2017), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de diciembre.

Hay que destacar que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, concedido en dos ocasiones por las razones ya expresadas, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma fue sometida a información pública en dos ocasiones (BOJA núm. 187, de 24 de septiembre de 2014 y BOJA núm. 78 de 18 de abril de 2016), en las que se ha ofrecido la posibilidad de consultar el texto en la página web de la Junta de Andalucía.

El Secretariado del Consejo de Gobierno formuló diversas observaciones al texto en su informe de fecha 29 de septiembre de 2017, antes de que el texto de la norma fuese remitida a estudio y consideración de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

La disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Esta Comisión, en su sesión de 11 de octubre de 2017, examinó el referido Anteproyecto de Ley, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, y acordó solicitar el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

Hay que hacer notar que consta diligencia del Secretario General de Educación y Formación Profesional y del Secretario General de Empleo de fecha 16 de octubre de 2017, en la que se da cuenta del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en cumplimiento de lo previsto en los apartados b) y d) del artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Asimismo, dichos órganos han elaborado memoria justificativa de fecha 17 de octubre de 2017, sobre la valoración del cumplimiento de los principios de buena regulación.

Tal y como viene haciendo en anteriores dictámenes, el Consejo Consultivo debe destacar que las observaciones y sugerencias formuladas durante la tramitación de la norma han sido examinadas y valoradas, dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no. De este modo, cobran verdadero sentido los trámites desarrollados de conformidad con el artículo 43 de la Ley 6/2006.

III

En cuanto al articulado del Anteproyecto de Ley se han de realizar las siguientes observaciones:

1.- Observación general sobre el ámbito material cubierto por el Anteproyecto de Ley y el problema de la "lex repetita".

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley subraya que el texto responde a "la necesidad de proporcionar a la ciudadanía, en una única norma, una visión integrada y sistemática del régimen jurídico aplicable a la formación profesional como sistema formativo único, de manera que normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, lo que obliga a la reproducción de éstas últimas para contextualizar la regulación autonómica".

Esta configuración ha suscitado dudas durante la tramitación, dado que el Anteproyecto de Ley emplea desde los primeros borradores la técnica de la *lex repetita*, incorporando normas legales y reglamentarias con muy distinto alcance, según el título competencial en el que se amparan. En este sentido, remitiéndonos a la jurisprudencia constitucional expuesta en el primer fundamento jurídico de este dictamen, volvemos a subrayar la relevancia de la distinción entre la regulación de la "formación profesional en el sistema educativo" y la "formación profesional para el empleo", considerando que las potestades normativas del Estado en uno y otro ámbito no son en modo alguno equiparables.

La problemática a la que nos referimos aflora en el exhaustivo informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que se remite a la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en su dictamen 815/2013, de 4 de diciembre, sobre la *lex repetita*. El referido informe del Gabinete Jurídico es fruto de una ardua y elogiada labor de identificación de preceptos del Anteproyecto de Ley procedentes de normas estatales y autonómicas, algunos sin guardar exacta correspondencia con el tenor literal de dichas normas.

El Consejo Consultivo observa que el texto objeto de dictamen se ha simplificado y ha mejorado en lo que concierne a la mención expresa del origen de los preceptos que traen causa de diversas normas estatales y autonómicas; mejora que se ha producido gracias a las consideraciones realizadas en el informe del Gabinete Jurídico.

Así, el Anteproyecto de Ley señala de modo explícito que contiene normas con origen en las siguientes disposiciones: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre; Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral; Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional; Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral y Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

En otras ocasiones, la reproducción de normas -literal o no- se produce en relación con leyes autonómicas, sin que ello suscite mayor problema, por razones obvias (es el caso de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía).

Precisado lo anterior, cabe señalar que, en un plano ideal, sería difícil objetar el planteamiento que aspira a proporcionar “una norma única” por la que se regule el régimen jurídico de formación profesional con una visión sistemática, bajo el entendimiento de la misma como un “sistema formativo único”. La concepción de la formación profesional como un único sistema que permite el desarrollo personal y profesional a través del aprendizaje permanente, está en la línea de las declaraciones de derechos, convenios y recomendaciones a las que nos hemos referido en este dictamen y con los objetivos estratégicos adoptados por la Unión Europea en el terreno del crecimiento económico y la cooperación en el ámbito de la educación y la formación.

Los denominados subsistemas de formación profesional no pueden ser concebidos como compartimentos estancos, lo que sería contrario a la propia idea de sistema de la que participan. Lo anterior justifica que la formación profesional en el sistema educativo y la formación profesional para el empleo sean entendidas de modo tal que no se configuren aisladamente, sino adoptando una visión integradora que interrelaciona ambas vertientes de la formación profesional, con todo lo que ello supone en orden a la acción coordinada y eficaz de las acciones formativas y de información y orientación a cargo de las Administraciones educativas y laborales. Esa concepción integradora permite la coherencia de instrumentos y acciones en las políticas públicas de formación profesional, así como el mejor empleo posible de los recursos humanos y materiales al servicio del sistema.

Es más, cabe afirmar que las reformas introducidas en los últimos años caminan en esa dirección, fortaleciendo los elementos de interconexión del sistema y potenciando los diversos nexos de unión entre la formación profesional en el sistema educativo y la formación profesional para el empleo, incluyendo pautas comunes de actuación, coordinación de ofertas formativas, creación de centros que ofrecen de forma integrada enseñanzas de esas dos vertientes de la formación profesional, previsiones sobre convalidaciones y exención y otros elementos de interrelación entre los llamados subsistemas.

Esa concepción integradora se aprecia también en el seno de un mismo subsistema, como evidencia la regulación que llevó a cabo el derogado Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, cuyo preámbulo justifica la integración de la formación profesional de personas ocupadas y desempleadas en un único modelo de formación profesional para el empleo, después de trece años de vigencia de dos modalidades diferenciadas de formación profesional en el ámbito laboral -la formación ocupacional y la continua-, por la separación que inició el derogado Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Al referido planteamiento integrado responde actualmente el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla 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.

Ahora bien, el loable propósito integrador y sistemático que describe la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley (que subraya que la formación profesional en el ámbito educativo y la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral constituyen “un único sistema formativo”) sólo puede hacerse con pleno respeto a las competencias en poder del Estado. Dichas competencias se han traducido en un determinado modelo de formación profesional y cualificaciones profesionales, en el que se ha avanzado en la contemplación de la visión global antes referida, pero manteniendo regulaciones *ad hoc* de la formación profesional en el sistema educativo y de la formación profesional para el empleo, considerando las singularidades y exigencias particulares de una y otra. La propia denominación adoptada por las disposiciones estatales da cuenta de lo anterior, pues el legislador se refiere al “Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (Ley 30/2015, de 9 de septiembre). En cualquier caso, la futura Ley de Formación Profesional de Andalucía debe partir del modelo existente, tal y como ha sido diseñado por el legislador estatal al amparo de los títulos competenciales examinados.

En cuanto al propósito integrador que trataría de ofrecer la regulación de la formación profesional en Andalucía en un mismo cuerpo normativo, hay que señalar que el Anteproyecto de Ley no cumple dicha misión, pues resulta inevitable acudir a la normativa estatal para integrar la regulación de la formación profesional que en él se plasma. No cumple dicha misión ni puede cumplirla reproduciendo normas estatales en lo que se refiere a la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral; un campo en el que la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas en sentido estricto, como venimos reiterando. La justificación que se ofrece para el empleo de la *lex repetita* no puede perder de vista los límites que constriñen dicha técnica; máxime cuando puede generar confusión y dudas sobre la observancia del sistema de distribución de competencias en materia de formación profesional. A esta cuestión nos referimos, seguidamente, con mayor detenimiento.

1. En este plano, acudimos al dictamen 815/2013, que condensa la doctrina de este Consejo Consultivo sobre el empleo de la *lex repetita*; técnica defectuosa sobre la que este Consejo Consultivo ha venido expresando su preocupación, como se indica en el dictamen 567/2001, por los riesgos que lleva consigo, advertidos por el Tribunal Constitucional, al observar que el legislador autonómico reproduce normas estatales, en lugar de remitirse a ellas. A este respecto, el referido dictamen 815/2013 se pronuncia en los siguientes términos:

«...el Supremo intérprete de la Constitución ha advertido que este procedimiento de repetición “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores [SSTC 62/1991, FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9; y 135/2006, FJ 3].

»En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si “el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a

que la primera norma se refiere" (STC 149/1985, FJ 3). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que "su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma" (STC 69/1991, FJ 4).

»Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido lo dicho en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, "que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía".

»Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se indica en el dictamen 567/2011, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual "desactivación" de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la "importación" del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

»No es menos cierto, como se dice en el dictamen referido, que el Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la "lex repetita" obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas "de acuerdo con" o "de conformidad con", siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita...

»El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

»Sin embargo, como se advierte en el dictamen 567/2011, la anterior conclusión sólo puede establecerse cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.

»La doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

»En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada... el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.»

En la línea apuntada, la jurisprudencia más reciente reitera el planteamiento del Tribunal Constitucional sobre el empleo de la *lex repetita* recordando (STC 5/2015, de 22 de enero, FJ 5), que «la reiteración de preceptos en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que

-lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)». En el mismo sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 16) y 8/2016, de 21 de enero (FJ 3).

2. Bajo las premisas que se acaban de exponer, hay que hacer notar que la cuestión que analizamos en esta observación va más allá del empleo de la *lex repetita* como defectuosa técnica normativa, ya que involucra también un problema competencial y del sistema de fuentes, en la medida en que el Anteproyecto de Ley reproduce normas de distinto rango dictadas por el Estado al amparo de la competencia exclusiva del artículo 149.1.7.^a sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

En lo que respecta a la formación profesional para el empleo, no se trata, por tanto, de la reproducción de normas básicas que hayan de ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma, sino de normas legales y reglamentarias que únicamente pueden emanar del Estado, quedando vedada cualquier posibilidad de desarrollo normativo en sentido estricto, pues los «*reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica*» se insertan en las competencias ejecutivas asumidas por la Comunidad Autónoma, y en este sentido debe ser entendida la previsión de "*aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado*" (art. 42.2.3º del Estatuto de Autonomía para Andalucía), como ya se expuso en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

En suma, por las razones indicadas, dados los problemas que suscita el empleo de la técnica de la *lex repetita*, en consideración al sistema de fuentes y al reparto competencial en la materia, el Consejo Consultivo considera que debe, en todo caso, excluirse del Anteproyecto de Ley la reproducción de preceptos estatales de distinto rango referidos a la formación profesional para el empleo, sobre la que el Estado posee una competencia normativa plena que excluye la intervención de otro poder legiferante.

Lo anterior no empece para que la Comunidad Autónoma contribuya a la visión integradora a la que venimos aludiendo en un doble sentido. En primer lugar, mediante el ejercicio de las competencias que con mayor amplitud posee en la formación profesional en el sistema educativo y el impulso de políticas encaminadas a dicho objetivo, susceptibles de incardinación en las competencias ejecutivas que también ostenta en materia de empleo ex artículo 63.1 del Estatuto de Autonomía, incluyendo aspectos de organización interna y de ordenación funcional de dicha competencia, actualmente contemplados en los títulos V y VI del Anteproyecto de Ley, cuya potencialidad no resulta desdeñable.

Por otro lado, cabe señalar que la finalidad que se persigue con la reproducción de preceptos estatales no susceptibles de desarrollo por la Comunidad Autónoma, puede lograrse mediante la publicación de un texto consolidado sin valor normativo o una guía en la que se compendien de manera sistemática las disposiciones estatales y autonómicas sobre la materia.

Las consecuencias prácticas de esta observación se proyectan sobre la exposición de motivos y el articulado, lo que justifica que este Órgano prescinda del examen individualizado de todo aquello que se refiera a la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, salvo en los aspectos que el Tribunal Constitucional ha considerado como propios de las competencias ejecutivas. Sin perjuicio de lo anterior, puntualmente se realizan algunas observaciones particulares sobre preceptos en los que resulta más notoria la pertinencia de esta observación general.

2.- Observación general sobre la redacción del Anteproyecto de Ley. En general se aprecia que la redacción de la disposición proyectada resulta correcta y precisa. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Consultivo recomienda realizar una revisión del texto desde el punto de vista gramatical.

Concretamente, debería revisarse el uso de los signos de puntuación y mayúsculas. En este plano, no siempre se sigue el mismo criterio. Así, aunque se emplea con carácter general la denominación "Administraciones públicas", hay que hacer notar que también se escribe "Administraciones Públicas" (disposición adicional primera); expresión que resulta correcta por las razones que este Consejo Consultivo ha expuesto en numerosos dictámenes. A este respecto, cabe recordar que así se escribe también (con mayúscula inicial en ambos términos, al igual que otras denominaciones como Corporaciones Locales, Entidades Locales, etc.) en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, siguiendo las pautas propias del lenguaje jurídico, aunque ésta no se correspondan con la tendencia que se observa en algunos manuales de estilo.

Del mismo modo, en el artículo 34.1, el sustantivo "Ley" debería escribirse con mayúscula inicial, dado que en él no se efectúa una referencia genérica a la "ley", sino a la propia Ley de Formación Profesional.

3.- Sobre la inclusión de un índice. Desde el punto de vista de la técnica normativa, el Consejo Consultivo viene señalando que constituye una sana práctica que los textos normativos vengam acompañados de un índice (de hecho éste se incorporaba en los primeros borradores) cuando la densidad de la regulación lo justifica.

4.- Exposición de motivos. La redacción de la parte expositiva podría mejorarse desde el punto de vista material y sistemático. En este sentido, sería aconsejable aludir -con la mayor concisión posible- a los preceptos que concurren -junto a los artículos 27 y 40.2 de la Constitución- en la determinación de los principios y objetivos que deben guiar la regulación de la formación profesional, entendida como derecho de la persona. En este sentido, nos remitimos a lo expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

Por otro lado, desde el punto de vista sistemático, debería deslindarse la referencia a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de la que se hace a los derechos enunciados en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía, teniendo en cuenta que de acuerdo a lo recogido en el párrafo primero, del artículo 13 del citado Estatuto, “los derechos y principios del presente Título no supondrán... la creación de títulos competenciales nuevos”. En la actual redacción, el párrafo segundo menciona, en primer lugar, el título competencial del artículo 52 del Estatuto de Autonomía para después aludir, al final de dicho párrafo, a las competencias derivadas del artículo 63.1.1.º y 47.1.1º del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, entre ellos se intercala la cita de un objetivo básico de la Comunidad Autónoma (art. 10.3.2º) y del derecho de educación configurado en el artículo 21. Por dicha razón resulta aconsejable una mejora sistemática en el sentido indicado.

En esta misma dirección, aunque la parte expositiva no es de extensión desmesurada, sería recomendable dividirla en varios apartados identificados con números romanos, con la finalidad de distinguir entre las normas y principios que inspiran la regulación, los fundamentos competenciales, los antecedentes que sirven de referencia y la sucinta exposición de su contenido.

En el párrafo segundo debería revisarse la expresión “las comprensivas” (redundante, si se tiene en cuenta que inmediatamente antes se emplea la expresión “que incluyen”).

Por otra parte, en el párrafo séptimo se alude a la Estrategia “Europa 2020” y poco después, en el párrafo octavo, se alude al balance global intermedio del “marco estratégico Europa 2020”. Considerando que el Anteproyecto de Ley no sólo está dirigido a operadores jurídicos o expertos en la materia, debería evitarse la confusión que puede producir el empleo de la denominación corta en ambos casos. En efecto, el párrafo séptimo se estaría refiriendo a una estrategia de crecimiento, la “Estrategia Europa 2020” (Comunicación de la Comisión [COM (2010) 2020 final] Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador), mientras que el párrafo octavo debería aludir al “marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación” (ET 2020), con el alcance que se concreta en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 12 de mayo de 2009. Si es así, para evitar equívocos debería emplearse una denominación más precisa en ambos casos.

En el párrafo undécimo sería aconsejable que la referencia a la “industria 4.0” fuese acompañada de una definición entre paréntesis de este concepto.

5.- Artículo 1. El artículo debe reformularse de conformidad con lo expuesto en la observación primera. En consecuencia, el objeto y el ámbito de la Ley deben circunscribirse al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma que excluye la regulación de la formación profesional para el empleo aunque lo sea por la vía de la reproducción de preceptos estatales.

En este plano, el apartado 1 del artículo comentado señala que la Ley tiene por objeto “establecer un marco normativo que coordine e integre la formación y cualificación profesional en Andalucía y responder a una acción coordinada, colaborativa 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”. El inciso final resulta llamativo en la norma autonómica, pues la garantía de la “unidad de mercado” y el respeto del “marco competencial existente” van de suyo. La explicación radica en que dicha norma representa la composición de un precepto definidor del objeto de la futura Ley a partir de la reproducción parcial del artículo 1.2 de la Ley estatal 30/2015, sobre el ámbito de la formación profesional para el empleo, en un contexto que exige tener en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas. En dicho contexto se encuentra la referencia a una acción coordinada entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas y cobra sentido la proclamación del respeto al marco competencial existente y la garantía de la unidad de mercado. Se trata de un ejemplo, entre otros, de los problemas que engendra la “*lex repetita*”, extensamente tratada en la primera observación de este fundamento jurídico.

6.- Artículo 2. La expresión “posibilidades de empleabilidad”, contenida en el párrafo d), debería sustituirse por “posibilidades de empleo”, pues el nombre “empleabilidad” lleva aparejada las “posibilidades” (capacidad potencial de incorporación al mercado de trabajo) a las que se refiere la definición. (TL)

Por otro lado, en el párrafo h) debería revisarse la expresión “hasta ahora denominada formación en alternancia...”.

7.- Artículo 3, apartado 2.c). Se refiere este precepto a la orientación y acreditación profesional, señalando que “comprenderá la información y orientación profesional y el procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. La explicación se considera innecesaria, teniendo en cuenta que bastaría con remitirse a la definición de la actividad correspondiente al servicio de orientación y acreditación profesional, según la definición ofrecida en el artículo 2.d).

8.- Artículo 4. Por un lado, debería revisarse la enunciación de los principios para evitar que se mezclen algunos tan dispares como la igualdad de oportunidades y atención prioritaria a las personas con discapacidad, víctimas de la violencia de género y otros colectivos vulnerables, con la garantía de la unidad de mercado y libre circulación de trabajadores [párrafo d)].

En el párrafo g) se alude al “Espacio Europeo de Formación y Cualificación”. Debe revisarse esta expresión, con la que probablemente se quiere aludir -dado el contexto en el que se mueve el principio- al “marco de cualificaciones para el Espacio Europeo de Educación Superior”.

Por otro lado, vuelve a suscitarse la problemática de la *lex repetita*, como se aprecia en el párrafo h), que alude a la negociación colectiva y al diálogo social, reproduciendo parcialmente el artículo 3.d) de la Ley 30/2015 para efectuar una composición adaptada al Sistema de Formación Profesional y Cualificación Profesional de Andalucía, añadiéndose asimismo una finalidad a la que no alude la norma estatal (mejora de la competitividad de la economía andaluza y ejercicio del derecho a la formación de trabajadores). Al mismo tiempo se omiten otros principios del sistema de formación profesional para el empleo, indisponibles para la Comunidad Autónoma, como el de la "unidad de caja de la cuota de formación profesional", aunque tal omisión viene motivada, muy probablemente, por la mayor notoriedad de la extralimitación que en este caso supondrían la proclamación de un principio en una materia de plena competencia estatal.

9.- Artículo 5.ñ). No existe fundamento para que el objetivo de implicar a las organizaciones sindicales en la formación de las personas trabajadoras se circunscriba a las más representativas. El Consejo Consultivo se ha hecho eco en diversos dictámenes de jurisprudencia sobre la figura de los sindicatos más representativos y el estatus jurídico que su reconocimiento lleva aparejado, de conformidad con los artículos sexto y séptimo de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. No obstante, ha llamado la atención sobre la necesidad de conciliar el reconocimiento jurídico de la figura de los sindicatos más representativos con el artículo 14 de la Constitución y la libertad sindical, y ello con la finalidad de impedir diferencias de trato injustificadas, carentes de un fundamento objetivo y constitucionalmente válido, cosa que puede suceder cuando una determinada medida no se ajusta al test de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación a los fines perseguidos. En este sentido, se recuerda que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales se atribuye a todos los sindicatos sin distinción, permitiéndose la utilización del concepto "mayor representatividad" en unos concretos ámbitos que no pueden interpretarse de forma expansiva (STS de 16 de junio de 2010), todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 30/2015.

10.- Artículo 10, apartados 3 y 4, y artículo 11, apartados 3 y 4. Estos preceptos, referidos a las pruebas de evaluación con función diagnóstica y al modo en que se han de organizar las actividades docentes, son idénticos, por lo que se aconseja que se contemplen en una disposición común a los ciclos formativos de grado medio y grado superior, evitando así una estructura repetitiva.

11.- Artículo 18, apartado 5. Según esta norma, la Consejería competente en materia de educación, de acuerdo con el artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, organizará periódicamente pruebas para obtener directamente los títulos de formación profesional, de acuerdo con las condiciones y características que se establezcan reglamentariamente.

Aunque no se haya pretendido rebasar la competencia autonómica, sino trasladar la norma estatal que se ocupa de esta cuestión, hay que hacer notar que del inciso que destacamos con letra negrita podría colegirse erróneamente que las condiciones y características para la realización de dichas pruebas serán las establecidas reglamentariamente por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, hay que subrayar que lo que dispone el artículo 69.4 de la Ley Orgánica es que "*las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller y los títulos de Formación Profesional de acuerdo con las condiciones y características que establezca el Gobierno por vía reglamentaria*". Como vemos la Ley Orgánica se refiere al Gobierno de la Nación y no a lo que reglamentariamente puedan establecer las Comunidades Autónomas. En este sentido, hay que recordar lo que disponen los artículos 36 y 37 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, sobre la superación de pruebas para la obtención de título de formación profesional. Sobre este mismo aspecto, nos remitimos a lo que se dispone en el artículo 106.1, párrafos c) y d), de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. Por consiguiente, el inciso que destacamos en negrita debe reformularse.

12.- Artículo 26, apartado 1. En la cita que se realiza al "artículo 23 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio", el número cardinal debería expresarse con letras (veintitrés), pues de este modo figura numerado en la Ley Orgánica.

13.- Artículo 27, apartados 2 y 4. El inciso final del apartado 2 es otra muestra del planteamiento del Anteproyecto de Ley al abarcar la regulación de la formación profesional para el empleo. En este caso, el problema subyacente es el de acreditación y registro de las entidades de formación y la coordinación e integración de la información de los Registros autonómicos con el Registro Estatal de Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo Estatal. La imprecisa y ambigua expresión "se atenderá a lo establecido en los artículos 15 y 20.4 de la Ley 30/2015" revela la confusión que se crea, pues lo que se viene a decir es que se tendrá en cuenta una regulación dictada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva -y plena en lo normativo- prevista en el artículo 149.1.7ª de la Constitución.

El apartado 4 del artículo comentado (susceptible de incardinarse en la esfera funcional y autoorganizativa) dispone que 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". Hay que señalar que la Consejería puede y debe organizar el Registro de manera que responda a la estructura común de datos prevista en el artículo 21.4 de la Ley 30/2015, y debe asegurar que se mantenga coordinado con el Registro Estatal y actualizado, de manera que la información se integre en el mismo. Sin embargo, aunque la intención sea otra, el modo en que está redactado el precepto comentado parece colocar a la Consejería en una posición de supraordinación.

14.- Artículo 32. El apartado 1 de este artículo destinado a regular la "gestión económica de los centros públicos integrados", prevé que éstos "*podrán obtener ingresos derivados de la prestación de servicios distintos de los gravados por tasas*", así como de "otros fondos procedentes de entes públicos o privados, que se añadirán a los

gastos de funcionamiento y, en su caso, de inversión para el cumplimiento de sus objetivos". Además señala que "la distribución de dichos ingresos, entre las distintas partidas del capítulo de gastos, deberá recogerse en el proyecto de presupuesto del centro".

En principio, cabe afirmar que tales previsiones están vinculadas con la normativa básica contenida en los apartados 5 y 6 del artículo 10 del Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional. En el primero de dichos apartados se establece que las Administraciones competentes *"podrán regular el procedimiento que permita obtener recursos complementarios mediante la oferta de servicios"*. A su vez, el apartado 6 dispone que *"los recursos a los que se refiere el apartado anterior se incorporarán al presupuesto de los centros, de acuerdo con lo que dichas Administraciones establezcan"*.

Considerando el carácter básico de tales preceptos, el artículo 32.1, objeto de examen, debe aludir a los preceptos básicos antes referidos mediante la fórmula "de conformidad con" u otra similar.

Por otro lado, no es dudoso que las especialidades del régimen de financiación de estos centros deben cohererse con los principios de legalidad presupuestaria y tributaria. En este sentido, recordamos la existencia de una regulación similar, prevista para otros docentes, que en el ordenamiento jurídico autonómico trae causa de la derogada Ley 7/1987, de 26 de junio, de gratuidad de los estudios en los centros públicos de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos y autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, que en sus artículos 2º a 6ª estableció el régimen de gestión económica de estos centros, basado en un principio de autonomía. Dicha Ley fue derogada por la Ley 17/2007, de Educación de Andalucía, cuyo artículo 129 concretó el principio de gestión económica, disponiendo en su apartado 3 lo siguiente:

"Sin perjuicio de que los centros públicos reciban de la Administración los recursos económicos para el cumplimiento de sus objetivos, podrán, asimismo, obtener, de acuerdo con lo que a tales efectos se establezca, ingresos derivados de la prestación de servicios distintos de los gravados por tasas, así como otros fondos procedentes de entes públicos, privados o particulares y cualesquiera otros que les pudieran corresponder, los cuales se situarán en la cuenta autorizada de cada centro y se aplicarán directamente, junto con los primeros, a los gastos de dichos centros. La distribución de dichos ingresos, entre las distintas partidas del capítulo de gastos, deberá recogerse en el proyecto de presupuesto del centro.

Como puede verse la Ley 17/2007 alude a "otros fondos procedentes de entes públicos, privados o particulares", así como a cualesquiera otros que les pudieran corresponder, mientras que el Anteproyecto de Ley deja de mencionar a los particulares y no adopta la fórmula abierta que se acoge en el artículo 129 de dicha Ley en cuanto a la tipología de los recursos. A falta de justificación que explique una diferencia de régimen económico de los centros públicos integrados en este punto, la redacción del precepto comentado debe armonizarse con la de la Ley de Educación.

Por otra parte, sería deseable que el legislador aclarase en el futuro la imprecisa expresión "ingresos derivados de la prestación de servicios distintos de los gravados por tasas", con la que parece estar aludiendo a los precios públicos e ingresos de otra naturaleza.

En el mismo sentido, además de dar cabida a los fondos procedentes de particulares (art. 129 de la Ley de Educación), debe revisarse el texto en la medida en que alude a ingresos procedentes de las fuentes antes indicadas, "así como de fondos procedentes de ente públicos o privados". La expresión "ingresos procedentes de fondos" no es correcta desde la óptica del Derecho Financiero. Los ingresos proceden de "recursos" determinados y los provenientes de entidades públicas (transferencias, subvenciones...) deben separarse sistemáticamente de los que tengan su origen en entidades privadas o particulares.

Asimismo debe procurarse que la relación entre los referidos recursos y los créditos presupuestarios se exprese de manera acorde con el Derecho Presupuestario. En este sentido, debe revisarse la expresión *"se añadirán (los ingresos) a los gastos de funcionamiento y, en su caso, de inversión, para el cumplimiento de sus objetivos"*. Asimismo, en vez de referirse la norma a la distribución de dicho ingresos "entre las distintas partidas del capítulo de gastos", debe aludir a las "distintas partidas del estado de gastos". Además tratándose de un proyecto de presupuesto, la llamada "distribución" no será de ingresos, propiamente, dichos, sino de "previsiones de ingresos". Más allá de lo anterior, la expresión en cuestión debe modificarse para reflejar que la referida distribución entre los gastos debe atenderse, en su caso, al régimen de ingresos finalistas y gastos con financiación afectada, cuyo corolario lógico son los procedimientos específicos de justificación a los que se refiere el apartado 2 del mismo artículo 32.

15.- Artículo 33, apartado 2. La primera parte de este apartado es más propia de una memoria o exposición sobre el papel de las empresas en el Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía, que de un precepto jurídico. Por dicha razón, sería más adecuado comenzar este apartado por su contenido propiamente prescriptivo (el del último inciso) adoptando una diferente redacción, que podría ser igual o similar a la siguiente: *"Con la finalidad de incentivar la colaboración activa de las empresas y su participación en los procesos formativos, las Consejerías competentes establecerán las medidas de fomento oportunas, teniendo en cuenta las especificidades de las pequeñas y medianas empresas"*.

16.- Artículo 38, apartado 2. Debe aclararse si el inciso final "incluida la docencia directa" pretende referirse a la docencia presencial directa ante el alumnado, ya que tal y como está redactado (en el contexto de "garantizar la implicación del alumnado en todas las actividades") podría admitir otra interpretación.

17.- Artículo 39. Debería armonizarse la terminología que se emplea, ya que el artículo alude a los "acuerdos de colaboración" (apdo. 4) y a los "acuerdos u otras formas de colaboración con empresas, otras Consejerías e instituciones" (apdo. 6). Dicha armonización debería producirse sobre la base de la Ley 40/2015, cuyo artículo 47.1 dispone que «*son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común*».

18.- Artículo 43, párrafos b) [en relación con el artículo 48, párrafos a) y b)] y e).

En primer lugar, debería perfilarse de manera más precisa cuál es la transición entre el "documento de bases para la elaboración del Plan Estratégico de Formación Profesional de Andalucía", cuya aprobación corresponde al Consejo Rector [párrafo a)] y la propuesta de dicho Plan. Según el párrafo b) del artículo 43 el Consejo Rector propone dicho Plan Estratégico a las Consejerías competentes en materia de formación profesional en el sistema educativo y de formación profesional para el empleo para que éstas sean las que lo eleven al Consejo de Gobierno. Aunque formalmente no se contempla una ratificación de dicha propuesta, no parece tener sentido que las Consejerías referidas se limiten, sin más, a elevar dicha propuesta al Consejo de Gobierno para la aprobación del Plan, como si se tratara de la reproducción de un trámite a través de un órgano intermedio. Lo anterior sugiere la necesidad de una mayor clarificación sobre el papel que cada órgano está llamado a desempeñar en relación con los instrumentos de planificación, teniendo en cuenta que la elaboración del documento de bases y del Plan Estratégico corre a cargo de un órgano de perfil más técnico con tareas preparatorias de dichos instrumentos, cual es el Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales [art. 48, párrafos a) y b)].

Por otra parte, en el artículo 43, párrafo e), se atribuye al Consejo Rector la función de "emitir informes, que serán preceptivos y no vinculantes, sobre proyectos de disposiciones de carácter general del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía". Debería precisarse qué órganos y en qué momento pueden solicitar tales dictámenes preceptivos. Al concretar la materia objeto de informe, la norma se refiere genéricamente a los "*proyectos de disposiciones de carácter general del Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía*", lo que en principio daría cabida a las disposiciones legales y reglamentarias. Sin embargo, alude a "proyectos", cuando lo apropiado es (si es que la consulta ha sido concebida con la amplitud referida) referirse a los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento que versen sobre dicho ámbito material.

19.- Artículo 44, apartado 1, y artículo 45. Aunque la norma adopta la redacción del artículo 1 del Decreto 451/1994, de 15 de noviembre, por el que se crea el Consejo Andaluz de Formación Profesional, sería preferible que, al definir la naturaleza del citado Consejo, se mejorara la sintaxis del precepto en los siguientes o similares términos: "El Consejo Andaluz de Formación Profesional es un órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía al servicio de la coordinación y participación en materia de formación profesional en el sistema educativo, y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral."

Por otro lado, debería reflexionarse sobre la calificación de este órgano como simplemente "consultivo", pues según el artículo 45 desempeña funciones decisorias, entre otras la aprobación del Programa Operativo de Formación Profesional de Andalucía.

20.- Artículo 46, apartado 2. Si las Comisiones Paritarias a las que se refiere la norma se constituyen en el seno del propio Consejo Andaluz de Formación Profesional, debería revisarse la expresión que se emplea en el apartado 2 al señalar que los informes "se elevarán al Consejo Andaluz de Formación Profesional", como si las Comisiones Paritarias fueran ajenas a dicho órgano.

21.- Artículo 49, apartados 1 y 2. En lo que atañe al apartado 1, cabe afirmar que su contenido resulta en parte reiterativo, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 48.a) y 43.a). En este sentido, hay que señalar que este apartado vuelve a indicar que el documento de bases será aprobado por el Consejo Rector y servirá para definir y elaborar el Plan Estratégico de la Formación Profesional de Andalucía.

Por otra parte, del tenor literal del apartado 2 se desprende una contradicción con el artículo 43.b), pues mientras éste contempla un trámite intermedio de propuesta del Plan Estratégico a las Consejerías competentes para que sean éstas las que lo eleven al Consejo de Gobierno, el precepto ahora comentado establece que el Plan será elevado por el Consejo Rector al Consejo de Gobierno para su aprobación. Por consiguiente la contradicción debe resolverse considerando la observación que antes hemos realizado sobre el artículo 43.b).

22.- Artículo 50, apartados 3 y 4. En lo que respecta al apartado 3, debería evitarse la fórmula impersonal ("se realizará una proyección estimativa...") para indicar que en el Programa Operativo se plasmará dicha labor.

Por otra parte, en relación con el apartado 4, hay que hacer notar que el artículo se refiere a la Estrategia Española de Activación para el Empleo. La última ha cubierto el período 2014-2016. En estos momentos se encuentra en tramitación la Estrategia de Activación para el Empleo 2017-2020, que no ha sido aprobada. Para evitar el riesgo de que el precepto quede desfasado podría emplearse la fórmula o instrumento que en el futuro pudiera sustituirle".

23.- Artículo 51, apartado 2. Por razones de técnica normativa debería prescindirse del inciso "contribuyendo así al desarrollo profesional...", pues con el mismo se describen fines y objetivos que han debido plasmarse en el título preliminar o en la exposición de motivos.

Por otra parte, su contenido resulta en parte reiterativo, ya que el artículo 43.a) señala el carácter plurianual del informe al que se refiere el precepto comentado y el artículo 48.f) atribuye su elaboración al Instituto Andaluz de

Cualificaciones Profesionales.

24.- Artículo 52, apartados 1, 3 y 6. En relación con el apartado 1, hay que señalar que no es necesario que la norma incluya incisos para aclarar que se trata de los informes ya referidos en los artículos 49 y 50, pues se trata de informes regulados en artículos muy próximos y no cabe riesgo de confusión. Esta observación se hace extensiva a los artículos que adoptan esta técnica de remisión sin justificación.

En lo que respecta al apartado 3, se hace notar que el artículo 23.2 se refiere también a la colaboración con las universidades en materia de investigación e innovación educativas.

Por otra parte, el apartado 6 dispone: *"Igualmente, se favorecerá la elaboración de materiales de apoyo al profesorado, prestando especial importancia a la práctica docente y a la metodología a emplear, a la conexión con el mundo laboral, a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación y a la mejora de la orientación profesional"*. Debería evitarse el impersonal, indicando si la tarea que se contempla en este precepto, de eminente carácter programático, corresponde a las Consejerías con competencias en materia de educación y de formación profesional para el empleo, extremo que sí se precisa en el apartado anterior.

25.- Artículo 53. En él se establece lo siguiente:

"El Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía deberá tener la calidad requerida para que la formación profesional responda a las necesidades de las personas destinatarias a los requerimientos del tejido productivo, prestándose una atención especial a los sectores estratégicos. Para ello, se promoverá el uso de técnicas de gestión para la mejora continua del rendimiento de todos los instrumentos, centros y acciones relacionadas con la formación profesional, con el propósito de asegurar una oferta de actividades formativas que responda a las demandas sociales y económicas de Andalucía y a las expectativas personales de promoción profesional".

La redacción de este artículo lleva a recordar lo que el Consejo Consultivo ha expuesto en relación con normas que no prescriben o incorporan mandatos, sino que parecen expresar designios, fines u objetivos que deberían figurar en otra sede. De algún modo puede afirmarse que así sucede en este caso, teniendo en cuenta los fines, principios y objetivos que ya se han expresado. Significativa resulta la expresión inicial "deberá tener la calidad", que no va acompañada de otra u otras como "se dotará para...", lo que resta fuerza a la regulación que se pretende establecer en aras de la calidad del Sistema de Formación y Cualificación.

26.- Artículo 54, apartado 3. Según esta norma, para la elaboración de las Memorias y del Informe de Evaluación, citados en el apartado 1, se contará con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en Andalucía. La expresión "se contará con" es imprecisa. Se desconoce si esta previsión está aludiendo a una participación activa por cauces formales predeterminados o simplemente supone que tales organizaciones serán oídas durante la elaboración de las Memorias y el Informe de Evaluación referidos en el apartado 1.

27.- Artículo 55. El precepto es reiterativo en el inciso "que será aprobado por el Consejo Rector", pues de este modo se indica lo que ya se establece en el artículo 43.c), al concretar las funciones del Consejo Rector.

28.- Artículo 56. Las observaciones que suscita el examen de este artículo pueden dividirse en dos partes.

A) En primer lugar, sin perjuicio de lo que se expuso en la primera observación de este fundamento jurídico (cuyo alcance haría innecesaria la que ahora se realiza) conviene referirse al artículo 56 como otra muestra representativa de las consecuencias que puede acarrear *lex repetita* en un ámbito sobre el que la Comunidad Autónoma no cuenta con potestades normativas. En este sentido, el apartado 2 del artículo comentado reproduce parcialmente el apartado 1 del artículo 6 de la Ley 30/2015, y lo hace señalando que la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral se financiará con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y las personas trabajadoras, de carácter finalista, de conformidad con dicha Ley. Dicha reproducción deja de mencionar el inciso "de conformidad con la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio". Asimismo, en su parte final, el artículo 56.2, refiriéndose a dicha financiación dispone que *"deberá gestionarse en régimen de concurrencia competitiva abierta a entidades y empresas proveedoras de formación, públicas y privadas, acreditadas o inscritas conforme a la normativa vigente, para la impartición de toda la programación formativa aprobada por las distintas Administraciones públicas"*. El precepto que se acaba de transcribir no trae causa del artículo 6 de la Ley 30/2015, sino del artículo 3.e) de dicha Ley, que se reproduce parcialmente y en ese contexto tiene sentido la referencia a las "Administraciones Públicas", que, en cambio, resulta chocante en el texto objeto de examen.

En el mismo sentido, cabe señalar que el inciso contenido a partir del punto y seguido del apartado 3, dispone que *"en la asignación de los distintos fondos a las medidas recogidas en esta Ley será de aplicación la normativa específica de cada fuente de financiación"*. Aunque vaya de suyo que ha de ser así, la Comunidad Autónoma vuelve a colocarse en una posición de supraordinación y en un campo normativo ajeno a su competencia. La prescripción comentada está fuera del poder de decisión de la Comunidad Autónoma, ya que no sólo se refiere a fondos propios, sino fuentes de financiación con diferente origen y un régimen jurídico propio.

B) El artículo 56.4, en relación con el artículo 28 y preceptos concordantes dispone lo siguiente: *"Sólo podrán ser financiados con fondos públicos aquellos centros que estén incluidos en la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía, a la que se refiere el artículo 28, en el marco de lo establecido en la legislación vigente"*.

En los borradores que preceden al Anteproyecto de Ley, al regular la Red de Centros, se contemplaba la inclusión de un centro en la Red como *"requisito indispensable para percibir fondos públicos"*. Asimismo, en la página 807, al cumplimentar el formulario para evaluar los efectos de la norma proyectada sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas, se indica lo siguiente: "El proyecto normativo considera 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". En este mismo sentido puede verse el formulario cumplimentado por la Secretaría General de Educación y Formación Profesional (pág. 1178).

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía ha señalado en su informe que la configuración de la inclusión en la Red como requisito para obtener fondos públicos resulta una exigencia contraria a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), por las razones que consta 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". Dicho informe recuerda que entre los principios de la LGUM se encuentra el de no discriminación (artículo 3) y el de libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (artículo 19).

En el plano aquí considerado, el informe hace notar que, de acuerdo con el artículo 18.2.a) de la LGUM, se consideran actuaciones prohibidas por limitar la libertades de establecimiento y de circulación, los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen requisitos discriminatorios 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, incluyendo, en particular, la exigencia de 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.

Con posterioridad a dicho informe (fechado el 11 de mayo de 2017), que apelaba al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, la STC 79/2017, de 22 de junio, anula el artículo 20 de la LGUM (eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas) y la STC 110/2017, de 5 de octubre, anula el artículo de la misma Ley (principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional).

Asimismo, hay que hacer notar que la sentencia 81/2017, de 22 de junio, declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso *«y al Servicio Público de Empleo Estatal cuando dichos centros presenciales estén ubicados en más de una comunidad autónoma»*, del artículo 15.2, párrafo segundo, de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, así como el párrafo tercero del artículo 15.2 de esta misma Ley, que atribuía al Servicio Público de Empleo la acreditación e inscripción de los centros móviles que desarrollan su actuación en más de una Comunidad Autónoma y permitía que la solicitud de acreditación e inscripción se realizara al referido Servicio en el caso de las entidades de formación que dispongan de instalaciones y recursos formativos permanentes en más de una Comunidad Autónoma.

No obstante lo anterior, lo cierto es que permanece incólume el artículo 15.4 de la Ley 30/2015, en el que se dispone lo siguiente: *"... 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"*.

La premisa que supone la vigencia de esta norma sectorial, en la que se proclama la validez de la acreditación y la inscripción en todo el territorio nacional, no puede ser ignorada en este análisis. Dicha eficacia no puede ser desvirtuada, ni siquiera indirectamente, al establecer qué centros pueden ser financiados con fondos públicos.

Hay que destacar que el informe del Gabinete Jurídico efectúa un análisis concienzudo sobre esta problemática, subrayando que el título de intervención administrativa tiene por objeto el centro de formación y unas instalaciones, y no la entidad de formación, por lo que la actividad formativa presencial en Andalucía siempre exigirá un establecimiento físico en el que se desarrolle, salvo la teleformación sin sesiones ni evaluaciones presenciales. Por eso señala que en esos casos no puede apreciarse ninguna discriminación por la vinculación de la financiación de fondos públicos con la inclusión en la Red de Centros de Formación Profesional de Andalucía (actual 56.4). Se trata, en definitiva de que la financiación opere sobre actividades formativas desarrolladas en el territorio de Andalucía, que delimita el ámbito de las propias competencias, lo cual no obstaculiza la posibilidad de ayudas y subvenciones relativas a acciones formativas desarrolladas en otro territorio, en el contexto de favorecer la movilidad.

Partiendo de la premisa que supone la exigencia de la acreditación o inscripción ligada al centro que desarrolla la actividad formativa, con unas determinadas instalaciones que han de cumplir los requisitos de la normativa vigente, y teniendo en cuenta las modificaciones introducidas durante la tramitación sobre la inclusión en dicha Red de Centros, el Consejo Consultivo comparte las consideraciones realizadas al respecto en el informe del Gabinete Jurídico, que parten de una interpretación plausible de la norma, razonable y motivada.

Sin embargo, la lectura conjunta de los artículos 56.4 y 28 del Anteproyecto de Ley, sigue generando dudas. A la vista de los supuestos enumerados en el artículo 28.1 del Anteproyecto de Ley, el Consejo Consultivo considera que la norma examinada debe perfilarse de manera que quede claro que no excluye de financiación la actividad formativa no presencial desarrollada por centros inscritos o acreditados en otros registros, que en la redacción examinada están excluidos de los supuestos que se enumeran en el artículo 28.1 del Anteproyecto de Ley al describir los centros que integran la referida Red de Centros.

29.- Título del artículo 57. Se recomienda que el título del artículo incluya una referencia a los destinatarios, evitando cualquier confusión sobre su alcance ("Becas y ayudas para personas desempleadas").

30.- Artículo 58. Se da por reproducida, *mutatis mutandis*, la observación realizada al artículo 32, subrayando que el precepto debe concordarse con el artículo 129 de la Ley 17/2007, de Educación de Andalucía.

31.- Artículo 59, apartado 1. En puridad, el régimen de contratación tiene un significado propio, basado en recíprocas prestaciones, de modo que no debería ser considerado como una vía de financiación de los centros privados y públicos a los que se refiere la norma.

32.- Disposición adicional primera. En primer lugar, hay que hacer notar que el artículo al que se remite esta disposición se escribe en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con letras (número ordinal "tercero").

Por otra parte, el Consejo considera que esta norma legal está desvirtuando el contenido de la norma básica, en la que existe una atribución para que sea el Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto, o los Gobiernos de las Comunidades Autónomas los que efectúen esta declaración.

33.- Disposición adicional segunda. En la medida en que no añade nada a la normativa vigente, no se considera justificada la inclusión de esta disposición.

34.- Disposición final segunda. Según establece este precepto, "el desarrollo reglamentario de esta ley se llevará a efecto por el Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

Aunque se trata de una fórmula usual, *mutatis mutandis* traemos a colación lo expuesto por este Consejo Consultivo en el dictamen 719/2016 y 482/2017, entre otros, para señalar lo siguiente:

Ha de tenerse en cuenta que, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, rige con carácter básico lo dispuesto en el artículo 129 de la citada Ley, cuyo apartado 4, párrafo tercero, señala que "Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante".

Comoquiera que los artículos 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, no sólo hacen referencia a la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, sino también a la que ostentan cada uno de sus miembros, en aras a la claridad de la habilitación que se está confiriendo, la disposición debe adoptar una redacción congruente con la habilitación perseguida, teniendo en cuenta la novedad que comporta el artículo 129 de la Ley 39/2015.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo, en los términos expuestos en el fundamento jurídico I. (FJ I).

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ha ajustado a derecho, sin perjuicio de lo previsto en el fundamento jurídico II. (FJ II).

III.- En cuanto al contenido del anteproyecto, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:

A) Deben modificarse las disposiciones que se relaciona, en la medida en que pueden contravenir el ordenamiento jurídico:

(1) Observación General sobre el ámbito material cubierto por el Anteproyecto de Ley y el problema de la "lex repetita" (Observación III.1). (2) Artículo 1 (Observación III.5). (3) Artículo 4 (Observación III.8, párrafos 2º y 3º). (4) Artículo 5.ñ (Observación III.9). (5) Artículo 27, apartado 2 (Observación III.13). (6) Artículo 56 (Observación III.28). (7) Disposición adicional primera (Observación III.32).

B) Por razones de seguridad jurídica se hacen las siguientes observaciones:

(1) Artículo 38, apartado 2 (Observación III.16). (2) Artículo 43, párrafo e) (Observación III.18). (3) Artículo 49, apartado 2 (Observación III.21).

C) Por las razones que se indican, deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:

(1) Artículo 18, apartado 5 (Observación III.11). (2) Artículo 27, apartado 4 (Observación III.13). (3) Artículo 32 (Observación III.14). (4) Artículo 58 (Observación III.30).

D) Por las razones expuestas en cada una de ellas se hacen las siguientes observaciones de técnica legislativa:

(1) Observación sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (Observación III.2). (2) Sobre la inclusión de un índice (Observación III.3). (3) Exposición de motivos (Observación III.4). (4) Artículo 2 (Observación III.6). (5) Artículo 3, apartado 2.c) (Observación III.7). (6) Artículo 4 (Observación III.8, primer párrafo). (7) Artículo 10, apartados 3 y 4, y artículo 11, apartados 3 y 4 (Observación III.10). (8) Artículo 26, apartado 1 (Observación III.12). (9) Artículo 33, apartado 2 (Observación III.15). (10) Artículo 39 (Observación III.17). (11) Artículo 43, párrafo b) [en relación con el artículo 48, párrafos a) y b)] (Observación III.18). (12) Artículo 44, apartado 1, y artículo 45 (Observación III.19). (13) Artículo 46, apartado 2 (Observación III.20). (14) Artículo 49, apartado 1 (Observación III.21). (15) Artículo 50, apartados 3 y 4 (Observación III.22). (16) Artículo 51, apartado 2 (Observación III.23). (17) Artículo 52, apartados 1, 3 y 6 (Observación III.24). (18) Artículo 53 (Observación III.25). (19) Artículo 54, apartado 3 (Observación III.26). (20) Artículo 55 (Observación III.27). (21) Título del artículo 57 (Observación III.29). (22) Artículo 59, apartado 1 (Observación III.31). (23) Disposición adicional segunda (Observación III.33). (24) Disposición final segunda (Observación III.34).