



**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL EN RÉGIMEN DE ALTERNANCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.**  
**(Tramitagune DNCG\_DEC\_31992/2014\_06)**

---

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4.a) del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

## **INFORME**

### **I. OBJETO**

El proyecto de Decreto epigrafiado en el encabezamiento tiene por objeto establecer en la Comunidad Autónoma de Euskadi los programas de formación profesional dual en régimen de alternancia en la formación profesional del sistema educativo, que combinan los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación profesional, en ejecución de las previsiones referidas al ámbito del sistema educativo contempladas en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. Será de aplicación a todos los centros de la Comunidad Autónoma de Euskadi que imparten ciclos formativos de formación profesional.

### **II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMTIDIA**

Partiendo de la base de que la Formación Profesional constituye uno de los pilares fundamentales en las sociedades modernas para aumentar la calidad de vida de las personas y la competitividad de las empresas, y en un contexto de crisis económica que se está produciendo en estos años, los países de la Unión Europea están llevando a cabo numerosas acciones para, a través de la Formación Profesional en régimen de alternancia con el trabajo productivo, promover medidas

para paliar el importante paro juvenil y promover la mejor cualificación profesional y especialización de los jóvenes combinando el proceso de enseñanza aprendizaje del centro formativo con el aprendizaje y trabajo en la empresa, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura propone un decreto de ordenación de la formación profesional dual en régimen de alternancia como eje fundamental para la mejora de la formación de los y las jóvenes de acuerdo con las exigencias del tejido productivo de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la adecuación de su formación a las especificidades del mismo.

Tal y como se explica en la memoria del proyecto, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se han desarrollado históricamente y con la colaboración de la asociaciones empresariales diversas experiencias de alternancia entre el empleo productivo y la formación en los centros, como programas de formación compartida y de prácticas en empresas, posteriormente, entre los años 2008 y 2011 el programa Ikasi eta Lan y, a partir de 2012 el programa Hezibi. Por su parte, la Agenda Estratégica Euskadi 2015 habría recogido también entre sus objetivos el de evolucionar y fortalecer la formación en alternancia.

### ***Programa Hezibi como antecedente de la actual propuesta***

Por lo que se refiere al programa Hezibi, el mismo se encuentra regulado por Orden conjunta de 3 de octubre de 2012, de las Consejeras de Educación, Universidades e Investigación, y de Empleo y Asuntos Sociales por la que se establecen las bases reguladoras del programa HEZIBI de formación y trabajo en alternancia para jóvenes (BOPV 5/10/2012) modificada por Orden de 10 de diciembre de 2014 (BOPV 10/12/2014), y se dirige a las personas que reúnan los requisitos para suscribir un contrato de formación y aprendizaje según lo dispuesto en el artículo 11.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

Dicho programa desarrolla un modelo de formación profesional en alternancia destinado tanto a estudiantes de formación profesional como a personas jóvenes desempleadas, con el objetivo de mejorar sus competencias profesionales mediante la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional inicial en régimen de alternancia con la actividad laboral retribuida en la empresa, contribuyendo a ajustar las necesidades de las empresas con las competencias adquiridas por los trabajadores y trabajadoras, que a su vez persiguen bien la obtención de un certificado de profesionalidad (para lo que deberán encontrarse previamente inscritas en Lanbide) bien un título de formación profesional (para lo que habrán de encontrarse previamente inscritas en Lanbide y además matriculadas en un ciclo de FP).

Además de ello, la citada Orden de 3 de octubre de 2012 contempla en su artículo 13 la financiación del programa, diferenciando la destinada a los centros de

formación de la destinada a las empresas participantes en los proyectos de formación en alternancia, conforme al siguiente esquema:

*a) Centros de Formación.*

- *Formación asociada a los títulos de formación profesional. Se establece que esta formación será financiada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación.*

- *Por otra parte, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo financiará, el coste de la formación asociada al correspondiente certificado de profesionalidad, de acuerdo con “la programación anual aprobada”. Esta última tiene naturaleza subvencional, de esta forma la aprobación de un proyecto formativo en alternancia con el empleo dirigido a la obtención de un certificado de profesionalidad dará lugar a la concesión de una subvención de 400€/alumno al centro, al objeto de sufragar “las actividades de intermediación, gestión y tutoría desarrolladas por el beneficiario del proyecto formativo”.*

*b) Empresas.*

*Lanbide-Servicio Vasco de Empleo financiará a las empresas por los contratos de formación y aprendizaje suscritos al amparo de este programa con la cantidad de 2.000 €/ año de contrato.*

***Planteamiento del decreto proyectado***

Pues bien, el proyecto de Decreto que ahora nos ocupa vendría a establecer una regulación paralela a la citada, si bien destinada exclusivamente a alumnado previamente matriculado en un ciclo de formación profesional del sistema educativo, que recibirá la formación tanto en el centro como en la empresa (ya sea simultánea o sucesivamente) y cuya relación con la empresa no vendrá materializada mediante un contrato de trabajo (aquí reside básicamente la diferencia con el programa Hezibi) sino a través de un sistema de compensación al alumnado mediante becas cuya cobertura corresponderá a las empresas, tal y como se dispone en artículo 13.1 del decreto proyectado.

***Tramitación del expediente y documentación remitida***

A la finalidad anterior se ha tramitado el correspondiente expediente, entre cuya documentación figura la siguiente:

- 1. Orden de inicio del expediente de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, de fecha 25 de junio de 2014.*
- 2. Memoria Técnica del decreto proyectado, de 27 de junio de 2014.*
- 3. Memoria Económica del proyecto, de 27 de junio de 2014.*

4. *Orden de aprobación previa del proyecto decreto, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, de fecha 15 de julio de 2014.*
5. *Informe Jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento proponente, de 10 de octubre de 2014.*
6. *Memoria de cambios introducidos en la propuesta en atención a las consideraciones del Informe Jurídico.*
7. *Dictamen del Consejo Escolar de Euskadi, de 14 de noviembre de 2014.*
8. *Informe de la Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y la Calidad de la Formación profesional, de 9 de diciembre de 2014.*
9. *Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 18 de noviembre de 2014.*
10. *Informe de Emakunde, de 1 de diciembre de 2014.*
11. *Certificación de 18 de diciembre de 2014 relativa al Dictamen 8/2014 del Consejo Vasco de Formación Profesional sobre el decreto proyectado.*
12. *Memoria final del procedimiento y sobre los cambios introducidos en el proyecto inicial en atención a las consideraciones vertidas en los Informes de los diferentes órganos intervinientes en el procedimiento de elaboración (de fecha 23 de diciembre de 2014).*
13. *Texto del proyecto de decreto (versión de 23 de diciembre de 2014).*

Vista la documentación obrante en el expediente, se considera que la misma, en base a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, posibilita que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ha de indicarse que si como consecuencia del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. se introducen modificaciones en el proyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

### **III. ANÁLISIS DEL DECRETO REMITIDO**

El decreto proyectado se compone de una parte expositiva y un total de 14 artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición final.

Es de reseñar que, entre las variaciones introducidas en la versión inicial de proyecto, figura la supresión de aquellos contenidos iniciales que hacían referencia a ámbitos competenciales ajenos a los que ostenta el Departamento proponente, a los que se hace referencia en el Informe Jurídico que acompaña al proyecto (y así cualquier referencia a “contrato”, “relación laboral”, “actividad laboral”, “puesto de trabajo”, “trabajo efectivo”, “aprendiz...”), en el entendimiento de que la regulación propuesta habrá de versar exclusivamente sobre la materia del Título III del *Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases para la formación dual*.

El objeto del referido Título III es “establecer el marco para el desarrollo de proyectos de formación profesional dual en el sistema educativo, con la coparticipación de los centros educativos y las empresas, cuando no medie un contrato para la formación y el aprendizaje (art.28).

Como decíamos, esta es la característica diferenciadora fundamental entre el ya mencionado programa Hezibi y el que nos ocupa. Por ello, extraña que la última versión del decreto haya mantenido en su artículo 3 la definición de ambas modalidades (contrato/beca) cuando esta regulación únicamente va a afectar a alumnado FP del sistema educativo (becado), no a trabajadores contratados. En el mismo sentido en el artículo 4.7 se mantiene la expresión “*En el caso de los programas de formación dual en régimen de alternancia cuando medie un contrato de trabajo,...*” que habría que revisar si lo que se está regulando es el formación profesional dual del sistema educativo a la que se refiere el precitado Título III.

Si lo que se quiere es recoger tal diferenciación previa a título explicativo, parece más adecuado llevarlo a la exposición de motivos. En todo caso, habría que dejar claro que la regulación contenida en el decreto se refiere solo a la modalidad de aprendizaje sin contrato de trabajo.

Por otro lado, en lo que se refiere a los criterios de selección del alumnado candidato a participar en un proyecto de formación profesional dual en régimen de alternancia, procede traer a colación las observaciones vertidas en el Informe Jurídico que acompaña a la propuesta, cuando expresa que

*“En cuanto a la selección del alumnado participante hay que aplicar los principios de mérito y capacidad aplicables a los procedimientos selectivos y tiene una transcendencia en el derecho a la educación (afecta por ello a los derechos de los ciudadanos) y también a la transparencia y correcta gestión de los recursos públicos, tanto si se trata de alumnado de centros públicos como privados concertados. Es por ello que el aspecto de la selección de alumnos en formación dual debe regularse con mayor extensión tanto desde la perspectiva sustantiva como procedimental y competencial.*

*Se recomienda dedicar varios artículos a esta materia y separar lo relativo a información a otro artículo. Por otra parte la remisión a los criterios de la Viceconsejería de Formación Profesional no es conforme con la atribución de la potestad normativa originaria del Consejo de Gobierno.*

*El apartado 4 también debe ser corregido pues se refiere al alumnado propuesto en lugar del alumnado solicitante y no refiere qué órgano del centro realiza la verificación de requisitos. Debe*

*contemplarse también una fase de méritos y la atribución de competencias para declarar la admisión y el protocolo de reclamaciones y recursos. Debe tenerse en cuenta por otra parte el art. 127. e) de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación que contempla la intervención del Consejo Escolar en la admisión de alumnos, informando al respecto.*

*En este artículo 8 no se desprende la vinculación entre la matriculación en el centro y la participación en la modalidad dual. Debería indicarse de forma expresa en la propia matriculación si puede optar por esa modalidad si lo desea o si se realizará una solicitud posteriormente, el número de alumnos que participará y con qué criterios serán seleccionados.; aspectos que deberían ser previamente conocidos en aplicación del derecho de igualdad en la aplicación de la ley y del derecho de libre elección de la enseñanza.*

*Además sería conveniente determinar dos fases en lo referido a la selección una primera en el acceso al ciclo formativo basado en los criterios generales de acceso y admisión a la Formación Profesional y una segunda para el acceso a la formación dual en la que participarán empresa y centro de formación en base a unos criterios predeterminados en el convenio, mensurables y con un procedimiento que posibilite su revisión por la autoridad educativa.”*

Ha de observarse al respecto que, si bien el artículo 8 ha sido modificado en su redacción inicial en atención a las consideraciones del mencionado informe jurídico, se observa en la redacción de sus párrafos 5 y 6 una serie de imprecisiones que habrían de concretarse en mayor medida en opinión de esta Oficina, por la inseguridad jurídica que conllevan prevenciones como las que se subrayan a continuación:

*5. La selección de los candidatos y candidatas se realizará en base a criterios objetivos de competencia e idoneidad establecidos de común acuerdo entre el centro de formación profesional y la empresa, que serán comunicados con carácter previo al proceso de selección y que deberán documentarse adecuadamente en el convenio suscrito. Entre estos criterios se contemplarán **aspectos como** rendimiento escolar, asistencia a las actividades lectivas en el centro de formación, destrezas relacionadas con la actividad en los puestos de trabajo **como pueden ser** capacidad para el trabajo en equipo, capacidad para toma de decisiones, capacidad para la innovación y la creatividad, **así como otros de carácter objetivo** acordados entre el centro de formación profesional y la empresa.*

*6. Se excluirán los candidatos y candidatas que, por razón de convalidaciones, exenciones **u otras circunstancias análogas**, no vayan a cursar **unos contenidos** y, en consecuencia, desarrollar **unos resultados** de aprendizaje **coherentes** con las actividades a realizar en la empresa.*

A juicio de esta Oficina, los criterios de acceso del alumnado a una plaza de formación dual deberían de estar previamente regulados por la administración educativa en condiciones ciertas e iguales para todos aquellos alumnos que cumplan los requisitos de acceso. Dado que, según se desprende de la memoria departamental, no es posible garantizar a toda alumna o alumno interesado (que previamente haya superado la totalidad de los módulos del primer curso del ciclo formativo) una plaza para cursar tal modalidad de formación, el acceso a las existentes debiera producirse en condiciones de igualdad para todos los alumnos y todos los centros sostenidos con fondos públicos (centros docentes públicos y concertados)

lo que supondría que tales criterios fueran previamente conocidos y medibles o contrastables por los propios alumnos (téngase en cuenta que los alumnos se incorporan a la empresa para realizar una actividad formativa, no una actividad laboral) que probablemente han planificado sus estudios y elegido los ciclos a cursar teniendo en cuenta todas las opciones que les ofrece el sistema educativo.

#### **IV.- DE LA INCIDENCIA ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA**

La Orden de 24 de junio de 2014 que dio inicio al procedimiento de elaboración del decreto proyectado recoge en su parte expositiva que *“Este proyecto de Decreto no tiene incidencia presupuestaria, dado que desarrolla el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, con lo que no es necesaria financiación alguna para tramitar el proyecto de Decreto que nos ocupa”*.

Por su parte, la memoria económica del proyecto señala en la misma línea que *“El proyecto de Decreto carece de contenido económico, dado que se redacta como consecuencia de la adecuación del marco normativo estatal de referencia, con lo que no es necesaria financiación alguna para tramitar el proyecto de Decreto que nos ocupa. Las necesidades de financiación vendrían derivadas, en todo caso de la implantación de las enseñanzas en los centros”*.

Ante lo que cabe observar que, dado que el proyectado decreto tiene por finalidad precisamente establecer una determinada modalidad de enseñanza en esta Comunidad (ya sea como desarrollo o ejecución de una preexistente norma estatal) lo determinante a los efectos económicos de la propuesta es si el programa en cuestión es de nueva implantación en los Centros de esta Comunidad, esto es, actuaciones que no se han llevado a cabo con anterioridad y, por lo tanto, no contaban con previsión o dotación presupuestaria por parte de esta Administración (ya sea en las dotaciones presupuestarias para centros públicos, ya sea en las componentes de los correspondientes módulos de conciertos).

La escueta memoria económica remitida no aclara ni aporta mayor precisión al respecto, ni cuantifica el coste del programa (coste/alumno, coste/grupo....) ni sus concretos componentes de gasto, ni se contrasta el montante de tal gasto con el ordinario en que se incurriría de seguir los alumnos en la modalidad ordinaria de enseñanza en los centros, por lo que no se puede deducir si la implantación de tal modalidad resulta más o menos onerosa para esta Administración.

En cualquier caso, de la lectura de las disposiciones adicionales de la norma proyectada sí parece detectarse algún foco de gasto específico por el desarrollo de estos concretos programas, ya sea por el coste de las medidas que puedan adoptarse para conjugar la formación dual con el modelo lingüístico del alumnado, ya por el gasto derivado de las acciones de asesoría y de formación para el

profesorado coordinador o tutor, así como del personal de las empresas que deban realizar las acciones de tutoría del alumnado incluido en los programas. La memoria no contiene valoración cuantitativa de tales gastos ni identifica las concretas partidas presupuestarias que cubrirán los mismos.

Será en todo caso la administración la que correrá a cargo de los seguros del alumnado que cursa este tipo de formación, según se desprende del artículo 12, coste que tampoco ha sido cuantificado en la memoria. Tampoco se cuantifica coste en tal sentido ni se apuntan las concretas partidas presupuestarias de financiación.

Por otro lado, el artículo 13 intitulado "Financiación de los proyectos" se limita a asignar a las empresas la carga de cobertura de "las becas al alumnado", y a establecer el parámetro mínimo de su importe. Aún y cuando el decreto no carga este gasto a la administración, la memoria económica tampoco lo cuantifica ni valora su incidencia económica en el sector al que se dirige. Dado que el decreto no recoge mayor regulación de las mencionadas becas se produce la duda de si tal régimen pudiera encontrarse ya recogido en normativa preexistente, a juzgar por la expresión que utiliza ("*las becas*") al referirse a ellas como algo previamente conocido (regulado), pues de no ser así, ciertamente la regulación del mencionado artículo 13 resulta ciertamente insuficiente de cara a los posibles interesados, aún y cuando su financiación no se haya previsto por parte de los presupuestos de esta administración.

Expuesto lo cual, no cabe sino concluir la insuficiencia de la memoria económica remitida en lo que se refiere a los contenidos mínimos requeridos por el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, lo que conlleva un juicio desfavorable de esta Oficina.

Señalado todo lo anterior, adjunto se da traslado del presente informe al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, con las observaciones efectuadas, a los efectos de proseguir con la tramitación del expediente.