



EKONOMIA ETA OGASUN
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol
Ekonomikoko Sailburuordetza
Kontrol Ekonomikoko Bulegoa

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,
Presupuestos y Control Económico
Oficina de Control Económico

INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA.

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.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

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 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME:

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende la ordenación y regulación de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida que responda de manera eficaz a las necesidades de formación permanente y de cualificación de las personas, con el fin de favorecer su desarrollo personal, social y profesional. A tal efecto establece los mecanismos necesarios para la programación, coordinación, desarrollo y evaluación de los planes y programas correspondientes.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

El Anteproyecto que ahora se tramita figura incluido en el listado correspondiente a "PROYECTOS LEGISLATIVOS", cuya iniciativa se asigna al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, del Calendario Legislativo para la Legislatura 2009-2013 [Anexo I], aprobado por Consejo de Gobierno el 17 de noviembre de 2009, con la denominación de "Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida", cuya elaboración estaba prevista en un principio para el primer trimestre de 2011.

El anexo II –Documento de fichas informativas- del citado acuerdo se recoge lo siguiente:

10.- Proyecto de Ley de Aprendizaje a lo largo de la Vida

a.1.) Objeto principal de la regulación:

Aumentar la competencia personal, profesional y social de las personas fomentando actividades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

a.2.) Otros objetivos:

- *Articular el reconocimiento de la competencia alcanzada por aprendizajes formales o no formales.*
- *Lograr una orientación personal, social y profesional a lo largo de toda la vida.*
- *Adecuar la formación a las necesidades profesionales, personales y sociales, basándose en los requerimientos del mercado de trabajo, integrando, entre otras, las distintas ofertas de formación del sistema educativo y del subsistema de formación profesional para el empleo.*
- *Facilitar la movilidad de todas las personas dentro del ámbito europeo, bajo el reconocimiento de competencias según los estándares europeos.*

a.3.) Sectores sociales implicados (en orden de importancia con la regulación propuesta):

- *Sector Educativo-formativo*
- *Organizaciones empresariales*
- *Asociaciones sindicales*
- *Administraciones públicas*
- *Ciudadanía en general.*

b) Incidencia financiera (estimada):

Los derivados de los procesos que se implanten en aplicación de la Ley.

c) Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de Ley:

Primer trimestre de 2011

A su vez, el punto 1. del apartado 3, del anexo al Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2011 por el que se aprueba el documento de seguimiento semestral del Calendario Legislativo 2009-2013, correspondiente al primer semestre de 2011, rectifica la fecha inicialmente estimada para su tramitación al Consejo de Gobierno enmarcándola en el tercer trimestre de 2011.

En el citado contexto y al objeto de dar cumplimiento al compromiso y previsión recogidos en el calendario legislativo de referencia, se ha incoado el oportuno expediente habiéndose puesto a disposición de esta Oficina y remitido a la misma, para la substanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación que a continuación se relaciona ordenada cronológicamente, según fecha de datación:

1º.- *Orden de 21 de enero de 2011, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del texto correspondiente a la norma de referencia.*

2º.- *Informe previo y provisional del impacto en función del género de la norma proyectada (datado el 2 de febrero de 2011).*

3º.- *Memoria explicativa (datada el 24 de febrero de 2011).*

4º.- *Texto del 1^{er} borrador del Anteproyecto de Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida.*

5º.- *Orden de 25 de febrero de 2011, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se aprueba previamente el texto correspondiente al Anteproyecto de Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida.*

6º.- Resolución de 25 de febrero de 2011, del Viceconsejero de Formación Profesional y Aprendizaje Permanente, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida –BOPV nº 41, de 1 de marzo de 2011-.

7º.- Informe jurídico de la Dirección de Estudios y Régimen Jurídico del Departamento de de Educación, Universidades e Investigación, datado el 28 de marzo de 2011.

8º.- Resolución de 2 de marzo de 2011, del Viceconsejero de Formación Profesional y Aprendizaje Permanente, por el que se modifica la Resolución de 25 de febrero de 2011 por la que la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida –BOPV nº 45, de 7 de marzo de 2011-.

9º.- Oficios de remisión del texto aprobado, todos ellos datados el 7/03/2011, a: la organización empresarial CONFEBASK (Secretaría General y Departamento de Formación); organizaciones sindicales [FETE-UGT; CCOO; ELA; LAB STEE-EILAS (Bilbao, Donosita y Vitoria)]; asociaciones de centros de enseñanza [Asociación Independiente de Centros de Enseñanza - Irakaskuntza Zentruen Elkarte Autonomoa –Aice/Izea-; Asociación de centros de iniciativa social de FP/Heziketa Teknikoko Elkarte –HETEL-; Lambide Heziketako Institutu Publikoen Elkarte –IKASLAN (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa)]; Diputaciones Forales [Alava, Bizkaia y Gipuzkoa]; Ayuntamientos [Bilbao, Donosita-San Sebastián; Vitoria-Gasteiz; Portugalete; Baracaldo; Getxo e Irun], y Departamentos del Gobierno Vasco [Industria, Innovación, Comercio y Turismo –Dirección de Innovación y Sociedad de la Información-; Cultura –Dirección de Juventud y Acción Comunitaria-; Justicia y Administración Pública –Dirección de Función Pública-; y Empleo y Asuntos Sociales – Viceconsejería de Empleo, Formación e Inclusión Social-]

10º.- Oficios de solicitud de informe, de 29 de marzo de 2011, dirigidos a distintas instancias: Consejo Escolar de Euskadi; Consejo Vasco de Formación Profesional; Dirección de Función Pública; Dirección de Innovación y Administración Electrónica; Dirección de Normalización Lingüística y Emakunde.

11º.- Diversos escritos de alegaciones y peticiones de información [de la Asociación de centros de iniciativa social de FP/Heziketa Teknikoko Elkarte –HETEL- (datado el 1/03/2011, si n figurar fecha de registro); de la Dirección de Función Pública (datado en 15/03/2011, registrado en la misma fecha); de las Direcciones de los Institutos de Bachiller a Distancia -de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa-(datado el 23/03/2011, y registrado el 28/03/2011); de las direcciones de los Centros de Educación Básica a Distancia –CEBAD- de Bilbao y Donosita-San Sebastián (datado el 25/03/2011, y registrado en la misma fecha); de la Dirección de Juventud del Departamento de Cultura (datado en 29 de marzo de 2011. Sin registrar); de la Asociación Independiente de Centros de Enseñanza - Irakaskuntza Zentruen Elkarte Autonomoa –Aice/Izea (datado en 31/03/2011. Sin registrar); de la Federación de Inserción Sardu del País Vasco (datado en 03/2011. Sin registrar); de LAB (datado en 31/03/2011. Sin registrar); del Colegio Vasco de Economistas (enviado por correo electrónico el 31/03/2011); de la

Dirección de Innovación y Sociedad de la Información, del departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo (datado en 4/04/2011); de la Diputación Foral de Gipuzkoa (datado y registrado el 7/04/2011); de CONFEBASK (datado y registrado el 11/04/2011); de la Asociación Down Araba-Isabel Orbe (datado y registrado el 14/04/2011); de EUDEL (datado el 20/04/2011, registrado el 2/05/2011); de la Universidad del País Vasco /Euskal Herriko Unibertsitatea (datado el 20/05/2011, registrado el 23/05/2011); de la Sociedad para el Desarrollo Económico del Bajo Deba -DEBEGESA- (sin datar ni registrar); de asociaciones agrupadas en helduak ADI! (sin datar ni registrar); de CCOO (sin datar ni registrar).

12º.- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, datado en 6 de abril de 2011.

13º.- Informe de la Dirección de Innovación y Administración Electrónica, datado en 19 de abril de 2011.

14º.- Dictamen 11/03 del Consejo Escolar de Euskadi, adoptado en sesión de 12 de mayo de 2011.

15º.- Informe de la Dirección de Función Pública, datado en 17 de mayo de 2011.

16º.- Oficio de solicitud de informe, de 31 de mayo de 2011, dirigido a Emakunde (segundo).

17º.- Escrito de la Dirección de Servicios del Departamento de Justicia y Administración Pública, datado en 23 de junio de 2011, en el que se expresa la no formulación de alegaciones.

18º.- Dictamen 15/2011, de la Comisión Permanente del Consejo Vasco de Formación Profesional, adoptado en sesión de 14 de julio de 2011.

19º.- Memoria Económica relativa al anteproyecto (datada en 26 de julio de 2011).

20º.- Memoria sucinta del proyecto substanciado en la elaboración del proyecto hasta el momento de su elaboración (datada en 28 de julio de 2011).

21º.- Memoria datada en 28 de julio de 2011, en la que ante la ausencia del informe de Emakunde, se opta por proseguir con la tramitación del procedimiento.

22º.- Texto de otro borrador del Anteproyecto de Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (versión de 12 de julio de 2011)

23º.- Carátula de solicitud a la OCE para la substanciación del trámite de control.

24º.- Informe de Emakunde, datado en 3/08/2011.

25º.- Dictamen 17/11, de 23 de septiembre de 2011, del Consejo Económico y Social Vasco.

26º.- Memoria relativa a la creación y regulación de la tasa por acreditación de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación, datada en 26 de septiembre de 2011.

27º.- *Nuevo borrador del Anteproyecto de Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (versión de 26 de septiembre de 2011)*

28º.- *Oficio de solicitud de informe, de 27 de septiembre de 2011, dirigido a la Dirección de Administración Tributaria.*

29º.- *Informe de la Dirección de Administración Tributaria (de 10 de octubre de 2011).*

30º.- *Oficio de solicitud de informe a la OCE (10/10/2011).*

31º.- *Texto del último borrador del Anteproyecto de Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (incorporado al expediente el 14/10/2011).*

III ANÁLISIS:

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente 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, y resulta suficiente para 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.

A) Del procedimiento y la tramitación:

A1).- De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de análisis se han cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

A2).- Ello no obstante, se echa en falta una memoria justificativa de las razones que determinan la concreta regulación que de los distintos aspectos contemplados, dentro de las diversas posibilidades que brinda el ordenamiento jurídico, así como que en la memoria sucinta de resumen del procedimiento seguido, se justifiquen con suficiente detalle las razones que motivan la no aceptación de determinadas alegaciones, observaciones y sugerencias formuladas en la materialización de los diferentes trámites substanciados e informes evacuados – *art. 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre- (la presentada –datada en fecha 28/07/2011- resulta notablemente genérica).*

Tales ausencias deberán ser subsanadas en el procedimiento al objeto de completar el expediente que se someta a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno.

A3).- Además, habra de incorporarse a la memoria económica obrante en el expediente, la evaluación del coste que pueda derivarse de la aplicación de la ley proyectada para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general, tal y como demanda el artículo 10.3. de la citada Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

A4).- En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

B) Del texto y contenido

B1).- La carencia apuntada en el punto A2) del apartado II del presente informe, determina que desde esta instancia no se pueda verificar en qué medida, en la versión final del texto remitido correspondiente al anteproyecto de la Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida, han sido tomadas en consideración (*y atendidas o no*) las concretas alegaciones formuladas por las entidades partícipes en el trámite de audiencia e información pública, así como los diversos pronunciamientos efectuados por las distintas instancias que con carácter preceptivo han intervenido hasta el momento en el procedimiento de elaboración de la norma.

B2).- En relación con el texto remitido [*al margen de indicar la necesidad de que en el mismo se de cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 30.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en el sentido de expresar de forma clara (en su parte expositiva), su conformidad con el dictamen de la citada Comisión o su apartamiento de él*], se formulan las siguientes sugerencias y consideraciones:

1ª.- Se recomienda revisar el texto a fin de depurarlo de errores e incorrecciones [*asi, a título de ejemplo, en el título del artículo 23 y en su apartado 1, convendría incorporarse la expresión "interdepartamental" para completar la denominación que se creará para el desarrollo del sistema integrado de formación profesional, pues con tal expresión se la denomina en el artículo 22.1, y en el título del artículo 35, convendría incorporar la expresión "públicos de formación profesional"*].

2ª.- El proyecto presentado, a lo largo de su articulado, atribuye al ente público Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, una serie de funciones adicionales a las recogidas en la Disposición Adicional Segunda, de la Ley 2/2009, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010, que crea el mismo, sin que en el expediente se justifiquen las razones de tal planteamiento, teniendo en cuenta que ello comporta petrificación de la estructura de la Administración.

Merecen, sin embargo un comentario los artículos 36 a 38 dedicados al sistema integrado de orientación a lo largo de la vida. En concreto, son estos los artículos los que encomiendan a Lanbide determinadas actuaciones en materia de establecimiento de las bases y del modelo de orientación del sistema integrado de aprendizaje a lo largo de la vida.

En principio, la cita a Lanbide y al CVFP podría entenderse lógica (ámbito de la Formación Profesional, incluida la formación para el empleo) siempre que sus funciones se limitaran a la propuesta de las medidas, instrumentos y recursos materiales y humanos en materia de orientación cuyo establecimiento final real corresponderá a las administraciones educativa y de empleo.

Sin embargo, la atribución en exclusiva a Lanbide del modelo de orientación a lo largo de toda la vida (ámbito diferente al de la Formación Profesional) en el artículo 37 resulta poco justificada e incluso inadecuada ya que parecería que la formación para el empleo y la formación y aprendizaje a lo largo de la vida tienen que tener un único e idéntico modelo de orientación que es equiparable en toda situación, cosa no explicada y de compleja lectura con la voluntad del Lehendakari al separar en su Decreto de áreas las funciones materiales de formación para el empleo y a correspondiente a lo largo de la vida en dos departamentos diferentes.

Además, la virtualidad de Lanbide, tanto en su ley de creación como en la distribución de sus labores en sus estatutos, está en que "gestiona" la orientación para el empleo pero no establece ni principios, ni bases ni modelos sino que éstos los diseña el departamento encargado del empleo en esta CAE, situación ésta que, lógicamente, esta ley que informamos podría cambiar sin problema alguno.

Entendemos, para terminar que la cita a Lanbide en el artículo 38 está de sobra ya que no hace más que recordar lo que con otras palabras (modelo versus bases) hace el artículo 37.

3ª.- Se sugiere la supresión de la expresión "o colectivos" en el artículo 3.2 del proyecto ya que la preferencia ya que los mismos no son destinatarios, sino que lo son las personas.

4ª.- No se alcanza a comprender el sentido de las previsiones recogidas en los artículos 9.6; 27.4; 28 y 48, en la medida que no comportan ninguna innovación del ordenamiento jurídico en cuanto a las posibilidades de actuación y financiación actualmente factibles, por lo que se recomienda su supresión.

5ª.- En medida que la autonomía organizativa, pedagógica y de gestión económica que se predica del Instituto Vasco de Educación a Distancia –IVED- en el artículo 18.1, se enmarca en la que la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, reconoce a los centros públicos docentes que componen la escuela pública vasca, son los términos de ésta los que la configuran, sin perjuicio del posible desarrollo reglamentario que para el desarrollo de la misma

corresponde al Gobierno. Podría resultar conveniente reflejarlo así en el mentado artículo.

6ª.- La referencia que en el artículo 22.3 se efectúa al "Observatorio Vasco de Formación Profesional", debería efectuarse al "Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional".

7ª.- Se recomienda que la referencia al "procedimiento único" que se efectúa en el artículo 31.1, se efectuase al "procedimiento unificado", y se recuerda que en opinión de esta Oficina, que su establecimiento debería efectuarse mediante la correspondiente disposición de carácter general reguladora de dicho procedimiento en cuyo marco se produjeran –mediante los correspondientes actos administrativos- las respectivas convocatorias [como ya ha manifestado esta Oficina con ocasión de la materialización del control económico normativo previo materializado sobre la *Orden de 20 de abril de 2011, de las Consejeras de Educación, Universidades e Investigación y de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se convoca el proceso de evaluación, reconocimiento y certificación de la competencia profesional adquirida por la experiencia laboral y/o vías no formales de formación, en unidades de competencia de las Cualificaciones Profesionales de "confección y mantenimiento de artes y aparejos y "transporte sanitario" -BOPV nº 85, de 6 de mayo de 2011- -informe de 18/04/2011-, y el proyecto de Orden de las Consejeras de Educación, Universidades e Investigación y de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se convoca el proceso de evaluación, reconocimiento y certificación de la competencia profesional adquirida por la experiencia laboral y/o vías no formales de formación en unidades de competencia de "atención socio-sanitaria a personas dependientes en instituciones sociales", "atención socio-sanitaria a personas en el domicilio", "operaciones básicas de cocina", "operaciones básicas de restaurante y bar" y "fabricas de albañilería" -informe de 28/09/2011-)*

8ª.- La norma proyectada atribuye a los Centros públicos integrados de formación profesional (art. 35.1) autonomía organizativa, pedagógica, de gestión económica y de personal, y efectúa una remisión en blanco a los departamentos competentes en materia de educación y empleo para su determinación.

No se justifica en el expediente las razones de dicho planteamiento que contrasta con el dado a los centros públicos docentes en la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, que incorpora un marco legal de dicha autonomía en sus distintas vertientes, sin perjuicio del desarrollo de sus previsiones a través de su desarrollo reglamentario.

En cuanto a la instancia competente para la fijación de los términos de dicha autonomía, esta Oficina entiende que la misma debería ser atribuida al Gobierno Vasco (al igual que la correspondiente a los centros docentes públicos, incluido el IVED –art. 18.1-).

Resulta oportuno precisar que en la medida que los citados centros carecen de personalidad jurídica propia, el “desarrollo” de acuerdos y convenios con empresas, instituciones y entidades para el mejor aprovechamiento de las infraestructuras y recursos disponibles u otras acciones que contribuyan a alcanzar los fines previstos en la proyectada Ley, requerirá la autorización de los mismos por la instancia competente en cada caso, previa materialización del procedimiento administrativo establecido para ello, y con sujeción a la legislación sectorial aplicable (de contratación pública; patrimonial, etc).

No resulta justificada en el expediente la extensión de la autonomía de organizativa, pedagógica, de gestión económica y de personal, de Centros públicos integrados de formación profesional, al Centro de Innovación para la Formación Profesional y el Aprendizaje Permanente (*TKNIKA*), y el Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria.

C) De la Incidencia organizativa.

C1).- La incidencia del proyecto en este aspecto supone la configuración de un dispositivo organizativo preciso para su operatividad que comporta, por un lado, la creación de nuevos órganos *–que no implica la de nuevas entidades con personalidad propia diferenciada–*, y por otro la modificación y/o reestructuración de otros actualmente existentes.

C2).- En el apartado de **creación de nuevos órganos**, figuran la del *Instituto Vasco de Educación a Distancia –IVED– [arts. 17 a 19 y Disp. Adic. Segunda]; la Comisión Interdepartamental para el desarrollo del sistema integrado de formación profesional [arts. 22.1 y 23]*, y el *Consejo Vasco de Aprendizaje a lo largo de la vida [arts. 42, 43 y 44]*.

C2).1- **EL Instituto Vasco de Educación a Distancia –IVED–**, se configura como el centro público docente encargado de la educación no universitaria a distancia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de País Vasco, que integrará (1) el Centro Vasco de Educación Básica a Distancia –C.E.V.E.B.A.D– [*creado mediante el Decreto 189/1985, de 11 de junio –BOPV nº 141, de 10/07/1985–, y adaptado a LOGSE mediante el Decreto 289/1998, de 27 de octubre –BOPV nº 214, de 10/11/1998–*], (2) los Institutos de Bachillerato a Distancia –IBD– [*Instituto de Bachillerato a Distancia Ramiro de Maeztu, el Instituto de Bachillerato a Distancia Indalecio Bizkarrondo “Bilintx”, el Instituto de Bachillerato a Distancia Bizkaia*], y (3) el Instituto de Formación Profesional a Distancia de la Comunidad Autónoma del País Vasco –IFPD– [*creado por el Decreto 102/2011, de 31 de mayo –BOPV nº 113, de 15/06/2011–*].

C2).2- **La Comisión Interdepartamental para el desarrollo del sistema integrado de formación profesional –en adelante CIDSIFP–**, se define como un órgano colegiado constituido por los departamentos con competencias en materia de formación profesional encargado de impulsar, regular, y coordinar el sistema integrado de formación profesional, promoviendo la participación de los agentes sociales y coordinando las competencias de los citados departamentos.

C2).3- El Consejo Vasco de Aprendizaje a lo largo de la vida *-en adelante CVAALLV-*, se perfila como un órgano superior de coordinación y participación de los agentes del sistema de aprendizaje a lo largo de la vida en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La creación de los expresados órganos se considera justificada en el expediente y adecuada en su configuración para la efectiva aplicación de la regulación proyectada, sin que se observe duplicidad de funciones entre ellos ni en relación con otros órganos ya existentes que resultan también concernidos por dicha regulación.

Resulta destacable que si bien en todos los casos, para su efectiva operatividad, habrá de mediar el correspondiente decreto de Gobierno, bien para acotar la autonomía que la ley le asigna *-organizativa, pedagógica y de gestión económica-*, en el caso del IVED [art. 18.2]; bien para determinar su composición y régimen de funcionamiento, en el caso de la comisión Interdepartamental [art. 23.3], o establecer su composición, modo de designación de sus miembros, organización interna y procedimientos de actuación y adopción de acuerdos, en lo que atañe al Consejo Vasco de Aprendizaje [art. 44.3], el texto proyectado no establece marco temporal alguno para su materialización.

Se considera recomendable que el proyecto analizado acotase el plazo en el que el Gobierno habrá de materializar la regulación que se le encomienda.

C3).- Por otro lado, en relación con el dispositivo organizativo vinculado a la operatividad de la ley proyectada, se procura carta de naturaleza a los siguientes **órganos administrativos actualmente existentes:**

C3).1- EL Consejo Vasco de Formación Profesional [art. 22.2], creado como órgano de participación institucional y social en materia de Formación Profesional Reglada y No Reglada, por el decreto 100/1994, de 22 de febrero *-BOPV nº 52, de 16/03/1994-*, y, posteriormente modificado por el decreto 222/1998, de 8 de septiembre *-BOPV nº 180, de 22/09/1998-*, cuyo reglamento de organización fue aprobado por Decreto 448/1994, de 22 de noviembre *-BOPV nº 244, de 26/12/1994-*.

C3).2- El Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional [art. 22.3], creado por el decreto 119/1998, de 23 de junio *-BOPV nº 130 de 13/07/1998-*, como órgano encargado de definir la estructura de las cualificaciones y establecer y mantener el Sistema de Cualificaciones Profesionales en altos niveles de calidad y valoración social, así como para promover y realizar estudios y actuaciones que conduzcan al desarrollo y mejora de la formación profesional.

C3).3- El Observatorio Vasco de Formación Profesional [art. 22.3].

C3).4- El Centro de Innovación para la Formación Profesional y el Aprendizaje Permanente (TKNIKA) [dispos.adic.segunda], creado mediante el decreto 39/2005, de 1 de marzo *-BOPV nº 47, de 9/03/2005-*.

C3).5- El Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria [*dispos.adic.segunda*], creado mediante el decreto 14/2001, de 6 de febrero -BOPV nº 31, de 13/02/2001-.

En relación con ello, cabe apuntar que la mención en el proyecto de Ley al Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional, no resulta coherente con lo expresado en la memoria explicativa relativa al anteproyecto obrante en el expediente, en tanto que según ésta dicho órgano se integrará, junto con la Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y la Calidad de la Formación Profesional – en adelante AVECCFP- [*creada mediante decreto 62/2001, de 3 de abril, -BOPV nº 79, de 26/05/2001-*], en la futura Agencia Vasca de las Calificaciones y la Evaluación de las Competencias, respecto de la que el proyecto objeto de análisis no contiene previsión alguna. Por su parte, la memoria económica, al ocuparse del dispositivo de reconocimiento, evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o por vías no formales de formación [*punto 2.2.*] hace referencia a AVECCFP, respecto de la que el texto proyectado no contiene referencia alguna en su articulado.

Por otro lado, ha de indicarse que desde esta instancia se desconoce la existencia del denominado Observatorio Vasco de Formación Profesional, si bien, por el contrario, se constata la del Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional [*creado mediante el decreto 34/1998, de 3 de marzo -BOPV nº 53, de 18/03/1998-, y adscrito a Lambide-Servicio Vasco de Empleo a través del decreto 329/2010, de 30 de noviembre -BOPV nº 244, de 22/12/2010-.*]

C4).- Por último, con carácter más general cabe concluir que si bien el proyecto examinado comporta determinadas alteraciones en la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco –*derivadas de los nuevos órganos o servicios administrativos que se estima necesario implantar-*, las previsiones recogidas al respecto en el expediente tramitado relativo al proyecto examinado desechan la existencia de nuevas necesidades de personal, inversiones o gastos adicionales a su funcionamiento.

Ello no obstante, se recomienda reconsiderar la conveniencia de establecer, en una disposición con rango de ley, una relación explícita y exhaustiva del dispositivo organizativo administrativo que servirá de instrumento en el ejercicio de la política de la Administración general de la Comunidad Autónoma en la materia concernida, ya que ello produce cierta petrificación que pudiera comportar en el futuro (*con la posible concurrencia de nuevas circunstancias que pudieran determinar la necesidad de crear nuevas instancias o la de suprimir o reorganizar alguna de las existentes*) limitaciones legales para su variación a través de disposiciones normativas de rango inferior.

D).- De la incidencia económico-presupuestaria

D1).- Constatado lo anterior procede examinar, en primer lugar, los **aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero** que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo

1/1997, de 17 de noviembre -TRLPOHGPV- (*el régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi*)

En tal sentido puede concluirse que la afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del TRLPOHGPV, se produce ostensiblemente en el apartado correspondiente a *la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado*, en la medida que establece una nueva tasa [*Disposición adicional Tercera, que operará modificando el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado mediante el decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, e introduciendo un nuevo capítulo - el IX, arts. 95 sexies a 95 decies-- en su Título IV*], por acreditación de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación, cuyo hecho imponible es la prestación de los servicios de asesoramiento y evaluación de competencias, así como las actuaciones relativas a la emisión de acreditaciones parciales acumulables de las unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en títulos de formación profesional o en certificados de profesionalidad, resultando ser los sujetos pasivos las personas físicas que soliciten la inscripción en el procedimiento *-a que se refiere el artículo 31 del proyecto-* de evaluación y acreditación de dichas competencias, si bien gozarán de exención las personas desempleadas, inscritas en Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que hayan pasado por un proceso de orientación personalizado, y las víctimas de terrorismo que acrediten haber sufrido daños personales físicos o psicofísicos de singular gravedad, así como sus cónyuges o personas con las que convivan de forma permanente con análoga relación de afectividad; resultando inapreciable y pudiendo entenderse ausente en el resto de apartados.

Es de destacar que la creación de la citada tasa se recoge en el texto presentado a informe de esta oficina a través de la incorporación de de una Disposición Adicional [*la tercera*] que no figuraba en los borradores correspondientes a las iniciales versiones del mismo sometidos a los trámites de audiencia e información pública, por lo que los participantes en los mismos no han sido conocedores de la misma y en consecuencia no han podido efectuar consideración alguna al respecto.

Por lo demás, la redacción de la aludida Disposición adicional Tercera se corresponde con la propuesta por la Dirección de Administración Tributaria en su informe de 10/10/2011.

D2).- En cuanto a su **incidencia económico presupuestaria**, ha de ser examinada tanto desde la vertiente del gasto, como desde la del ingreso:

a) Vertiente del gasto cabe indicar que del análisis de la documentación integrante del expediente remitido parece desprende que el proyecto normativo examinado no

comporta la creación de obligaciones económicas directas para esta Administración General de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles, por lo que carecería de incidencia en la vertiente del gasto. Así, la propia memoria económica obrante en el expediente indica [punto 3] que “... del desarrollo de la Ley no se derivan nuevas obligaciones para el gobierno dependiendo el alcance de los distintos programas y el nivel de financiación de los mismos de las disponibilidades presupuestarias de las distintos departamentos del Gobierno Vasco y administraciones que desarrollan su actividad en este campo.”

Así pues, la ausencia de incidencia inmediata directa se infiere de los términos en que se formulan las previsiones contenidas en los artículos del proyecto que hacen referencia a al empleo de fondos públicos o financiación pública, que no establecen obligaciones para la Administración General de la Comunidad Autónoma, ni para ninguno de los organismos autónomos o entes vinculados a ella [artículos 5.2; 9.6; 12.2; 27.4; 28; 36.5 y 48]; establecen la creación de nuevos órganos o servicios administrativos [arts. 17; 22.1 y 42], o hacen referencia instancias administrativas ya existentes [artículos 22.2 y 3], y de lo indicado en la memoria económica obrante en el expediente. Cabe precisar no obstante que ésta no contiene un pronunciamiento claro acerca de si se ha efectuado algún estudio o prospección de la potencial incidencia de la demanda en el ámbito afectado por la norma proyectada, ni sobre si la misma comporta el desarrollo de nuevos cometidos administrativos como consecuencia de un incremento de la demanda de personas afectadas por la ley en términos educativos o de actuaciones administrativas, o sobre la perspectiva del aumento del ámbito subjetivo al que habrá que atender con el dispositivo que la proyectada ley diseña, o las previsiones sobre nuevos estudiantes *-personas-* a lo largo de la vida a quienes habrá que atender docente y administrativamente en garantía de su derecho, y en consecuencia, sobre la suficiencia de la financiación actual *-con las partidas presupuestarias que se relacionan en ella-* para atender el flujo de trabajo y de gentes que entrará en el sistema.

Por otro lado, en lo que hace referencia a los nuevos órganos administrativos objeto de nueva creación la memoria económica incorporada al expediente si bien se ocupa de la incidencia del IVED [que será el centro que aglutinará las infraestructuras, recursos y enseñanzas de los centros que conforman el CEBAD, los Institutos de Bachillerato a Distancia (I.B.D.) y el recientemente creado Instituto de Formación Profesional a Distancia. Por tanto, no será necesario hacer una inversión en infraestructuras ni equipamientos. En cuanto a los recursos humanos, éstos serán los que actualmente están adscritos a los centros antes citados] y del CVAALLV [que no se contempla como un organismo estable dotado de infraestructura propia sino como un reunión de agentes interesados, con la asistencia técnica y material de los servicios correspondientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación. La Dirección de Aprendizaje Permanente facilitará los recursos humanos y materiales, a través del programa 4226 *-Aprendizaje Permanente y Educación de personas adultas-*, necesarios para el funcionamiento del consejo], nada recoge en relación con la CIDSIFP. En este sentido si bien el expediente no contiene información sobre los posibles costos del funcionamiento y financiación de dicha Comisión, no parece que su creación y funcionamiento comporten un incremento substancial del gasto (en cualquier caso, la experiencia resultante del funcionamiento de otros órganos de la misma naturaleza que el que se proyecta constituir, pone de relieve que su potencial incidencia sobre el presupuesto de gastos resulta ser moderada, y de

cobertura asumible con las ordinarias dotaciones que para gastos de funcionamiento de la respectiva instancia administrativa en la que se integran recogen habitualmente las leyes de presupuestos).

b) Vertiente del ingreso

La incidencia en esta vertiente se deriva del cobro de la tasa por acreditación de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación cuya implantación pretende el proyecto normativo objeto de análisis, que fija como cuantías para la misma las de veinticuatro euros (24,00.-€) por inscripción en la fase de asesoramiento, y doce euros (12,00.-€), por Inscripción en cada unidad de competencia en la fase de evaluación de la competencia profesional.

La memoria incorporada *ad hoc* estima que los ingresos anuales generados por la recaudación de la tasa se situarán entorno a los ciento ochenta mil euros (180.000,00.-€).

Desde esta Oficina se considera que la citada memoria no justifica suficientemente la cabal aplicación, en la tasa objeto de implantación, de los principios de equivalencia (*tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible*) y de capacidad económica (*se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas*) que exige el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco [arts. 8 y 9], aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre; toda vez que la desproporción entre el importe del coste del servicio estimado en ella para el supuesto de persona inscrita en tres -3- unidades de competencia (370,00.-€/persona candidata), cuyos parámetros de cálculo no se explicitan, y el de la tasa para el mismo supuesto (60,00.-€/persona candidata) es notable, sin que medie explicación de las razones o circunstancias que la determinan. Igualmente, quedan huérfanos de justificación en la memoria los supuestos exentos.

IV. CONCLUSIÓN:

Tras examinar la documentación obrante en el expediente remitido, esta Oficina estima oportuno efectuar, sintéticamente, a modo de conclusión, las siguientes consideraciones y recomendaciones:

1ª.- Del informe de análisis jurídico obrante en el expediente, se desprende la viabilidad de la iniciativa proyectada en la medida en que no cuestione la misma, si bien formula una serie de observaciones, [II.21º].

2ª.- Se estima que el acomodo del expediente a las exigencias de Ley 8/2003, de 22 de diciembre, sobre elaboración de las Disposiciones de Carácter General, se ha cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente [A1]), si bien se recuerda la necesidad de incorporar con anterioridad a su sometimiento a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno, el informe, y las memorias referidos en los partados A2) y D2) b) in fine del presente informe, así como completar la memoria económica en el sentido apuntado en los apartados A3) y D2) a).

3ª.- En cualquier caso, su viabilidad deberá ser dictaminada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, debiendo comunicarse a esta Oficina las modificaciones que se introduzcan en el proyecto como consecuencia de las sugerencias y propuestas producidas en dicho trámite [A4)].

4ª.- Se recomienda la toma en consideración de las sugerencias sobre determinados aspectos del texto presentado que se recogen en el apartado B2) del presente informe.

5ª.- La afeción en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco del proyecto normativo examinado se produce el apartado correspondiente a *la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado*, en la medida que establece una nueva tasa, por acreditación de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación, resultando inapreciable y pudiendo entenderse ausente en el resto de apartados que identifica identificadas el artículo 1.2 del TRLPOHGPV [D1)].

5ª.- Por lo demás, no se aprecian efectos generadores de obligaciones económicas directas para esta Administración que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles, por lo que carecería de incidencia en la vertiente del gasto [D2) a)].

En Vitoria-Gasteiz, a 19 de octubre de 2011