



## **INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE EMPLEO Y POLITICAS SOCIALES, POR LA QUE SE CREAN EL CATALOGO VASCO DE ESPECIALIDADES FORMATIVAS Y EL REGISTRO VASCO DE ENTIDADES DE FORMACION PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.**

---

100/2016 IL

### **I. ANTECEDENTES**

Se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación al proyecto de orden señalado en el encabezamiento. Se acompaña a la mencionada solicitud la siguiente documentación:

- Orden de inicio
- Orden de aprobación previa
- Acuerdo del Consejo de Administración de Lanbide aprobando la propuesta
- Cuatro Borradores del proyecto de decreto fechados en 2015
- Cinco Memorias del procedimiento de elaboración, fechadas en enero, febrero, marzo, junio y septiembre de 2016.
- Dos Memorias económicas, fechadas en marzo y junio de 2016.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios Generales de Lanbide, fechado en julio de 2015.
- Informe de impacto en la empresa.
- Informe de normalización lingüística
- Informe de organización
- Informe de Emakunde
- Informe de Función Pública
- Consultas evacuadas a ACADE, CCOO, AICE-IZEA, CECAP-Euskadi, CONFEBASK, ELA, IKASLAN ARABA, UGT, HETEL, EUDEL y LAB.

- Consulta evacuada a la Viceconsejería de Formación Profesional
- Dictamen del Consejo Vasco de Formación Profesional
- Dictamen del Consejo Económico y Social
- Informe de la Oficina de Control económico
- Acuerdo de la Comisión Jurídica Asesora
- Borrador del proyecto de orden fechado en 2016

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Administración Pública y Justicia, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas a dicho Departamento por el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada dirección por el artículo 13.1 letra c) del Decreto 188/2013 de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, todo ello de conformidad con el art. 5.1. a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

## **II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.**

### **Verificación del procedimiento seguido para su elaboración**

Dado que la presente orden es una disposición de carácter general, está sujeta al procedimiento establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, en virtud de su artículo 2, relativo al ámbito de aplicación.

El procedimiento seguido se ha ajustado al procedimiento establecido en la citada norma legal; el procedimiento de elaboración ha sido laborioso, constando en el expediente varios borradores de lo que empezó siendo un proyecto de decreto y, finalmente, tras la aprobación del Decreto 82/2016 de 31 de mayo, que ordena la formación profesional para el empleo en Euskadi, acabo siendo un proyecto de orden en desarrollo de este último.

Constan también en el expediente dos memorias económicas, ya que mediante la última de ellas se pretende dar respuesta a las observaciones realizadas en el informe de la Oficina de Control Económico.

En cuanto al trámite de audiencia constan acreditadas las consultas evacuadas. En la Memoria del procedimiento de elaboración se valoran estas alegaciones, justificando su toma en consideración; e igualmente en esta Memoria se refieren los informes y dictámenes emitidos, valorándose sus propuestas.

Por otra parte, hay que destacar que el proyecto no requiere informe de la Comisión Jurídica Asesora, que inadmitió en su día la consulta evacuada, y propuso precisamente la transformación del borrador de decreto en un borrador de orden.

### **Competencia y base normativa.**

La competencia que actúa el proyecto es una competencia meramente ejecutiva que se incardina en una materia de la exclusiva competencia del Estado ex art.149.1.7 CE; aunque por conexión, algunas de las normas que citaremos como parámetros de legalidad tienen también su fundamento constitucional en otros preceptos, como el art. 149.1.1º o 3º.

El proyecto encuentra su base y fundamentos normativos básicos en:

- el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (en especial sus arts. 19 y 20, que regulan los servicios públicos de empleo de las CCAA, y sus arts. 36 a 40, que regulan las políticas activas de empleo).
- Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (en especial sus arts. 15 y 16, que regulan la acreditación y registro de las entidades de formación, así como sus obligaciones; los arts. 20 a 22, que regulan los sistemas de información y evaluación y calidad de la formación; y el art. 24, referido a las Administraciones Públicas competentes y coordinación del sistema).
- La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- El Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (en especial sus arts. 10,13 o 15).

- El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (del cual podemos destacar su art. 9.2, que recoge la previsión de creación del registro, así como sus arts. 20, 37 y 38).
- El Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y sus normas de desarrollo (del cual podemos destacar los arts. 12 bis, 13, 14 o 18).
- La Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que desarrolla el Real Decreto 395/2007 y regula en sus arts. 29 y ss el registro, requisitos y obligaciones de los centros y entidades de formación, y la evaluación, seguimiento y control de la formación.

Por otro lado, a nivel autonómico, constituirían parámetros normativos para el análisis del proyecto los siguientes:

- La Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida (en particular su art. 32).
- El Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la formación profesional para el empleo en Euskadi, en el que se prevé la creación del Catálogo Vasco de Especialidades Formativas y del Registro Vasco de Entidades de Formación Profesional para el empleo (en especial sus arts. 3, 9, su Capítulo III, la Sección 2ª de su Capítulo IV, su Capítulo VI y sus arts. 38 y 40).

### **Examen del contenido del Proyecto**

El artículo 1 define el objeto de la Orden, crear el Catálogo vasco de Especialidades Formativas y el Registro Vasco de Entidades de Formación para el Empleo, y también su ámbito de aplicación, que se ajusta al criterio territorial que ordinariamente opera en la distribución de competencias.

El artículo 2 establece que el Catálogo Vasco de Especialidades Formativas tiene por objeto identificar y definir las especialidades formativas que constituyen la base de las acciones de formación. Exceptúa de estas últimas la formación programada por las empresas para sus trabajadores, de conformidad con el art. 20.3 in fine Ley 30/2015.

El artículo 3 adscribe el Catálogo Vasco al organismo autónomo Lanbide, y establece la necesidad de que aquel se coordine con el Catálogo de Especialidades Formativas del Servicio Público de Empleo Estatal, lo que constituye también una exigencia de las normas reguladoras de la materia.

El artículo 4.1 señala que las especialidades del Catálogo Vasco se encuadrarán en las familias y áreas profesionales del Catálogo Nacional, y en aquellas otras que se pudieran incorporar para la formación de carácter transversal o complementario. Sin embargo, ni las define ni da criterios para su incorporación; de forma que las especialidades del Catálogo Vasco quedan ausentes de definición, salvo por referencia a las familias y áreas profesionales del Catálogo Nacional, (aunque debiera utilizarse la denominación de Catálogo de Especialidades Formativas del Servicio Público de Empleo Estatal, en adelante SPEE, de conformidad con las normas estatales y autonómicas que regulan la materia).

El artículo 4.2 clasifica las especialidades en dos categorías, las incluidas en el Catálogo del SPEE, y las especialidades formativas con relevante significación para el empleo específicas de la CAPV; éstas últimas ni se determinan, ni se aporta ningún criterio para su determinación. Además se añade que esta segunda categoría podrá clasificarse a su vez en subcategorías, pero tampoco se aporta ningún criterio para ello, ni se especifica quién será el órgano encargado de esta subclasificación. Se reproduce sin ningún desarrollo la previsión del art. 11 del Decreto 82/2016 de 31 de mayo.

El artículo 4.3 prevé que mediante Orden del titular del departamento competente en materia de formación profesional para el empleo, se establecerán los criterios generales y el procedimiento administrativo para la inclusión de nuevas especialidades formativas, o la modificación y supresión de las ya existentes. Es una previsión que resulta sorprendente, ya que como hemos señalado, en el texto no se definen las especialidades formativas existentes (si no es por referencia al Catálogo SPEE, de obligada inclusión). En todo caso, tampoco se comprende la necesidad de diferir a un momento posterior la regulación de los criterios generales o el procedimiento administrativo para la inclusión en el catálogo de nuevas especialidades; por el contrario, sería deseable que la norma abordara una regulación completa de las normas sustantivas y de procedimiento atinentes al Catálogo Vasco.

El artículo 5.1 establece que para cada especialidad formativa el Catálogo deberá recoger el conjunto de datos significativos que permitan establecer las principales características de la especialidad, y los principales requerimientos técnicos y humanos que habrán de poseer las entidades de formación. Nuevamente nos encontramos con una indefinición total de los datos que debe recoger el Catálogo, y una traslación incompleta del contenido mínimo establecido en el art. 20.3 Ley 30/15, ya que este último precepto habla de “requerimientos mínimos tanto del

personal docente y de los participantes como de las instalaciones y equipamientos”. En este caso lo que sí se prevé es que la determinación de los datos que habrán de ser incluidos por cada especialidad formativa en el Catálogo se lleve a efecto mediante Resolución del Director General de Lanbide; esta previsión resulta de dudosa legalidad, ya que el Director de Lanbide no tiene atribuida la potestad reglamentaria. Es cierto que el reglamento que analizamos es de carácter organizativo y que la competencia que se actúa es meramente ejecutiva; pero un apoderamiento al Director de Lanbide de esas características, sin determinación alguna de criterios al respecto, hace dudosa la consideración de la futura Resolución como un mero acto de aplicación, ya que su contenido puede tener vocación de generalidad y permanencia, características propias de las disposiciones de carácter general.

El artículo 5.2 contiene una previsión en relación con el soporte informático que deriva de la exigencia de coordinación con el SPEE; y el artículo 5.3 prevé la publicidad del Catálogo, lo que constituye también una exigencia de los parámetros normativos a los que hemos aludido en el apartado precedente.

El artículo 6.1 define el ámbito de aplicación del Registro, haciéndolo de forma más pormenorizada que en el artículo 1, e incluyendo una mención expresa a la Ley 30/15. A nuestro juicio sería aconsejable que el proyecto contuviera una definición de su ámbito de aplicación que coincidiera con la contenida en los arts. 1, 11 y 14 del Decreto 82/2016, norma de la que trae causa.

El artículo 6.2 adscribe el Registro a Lanbide.

El artículo 7.1 define cuatro funciones del Registro: la inscripción y acreditación de entidades de formación; la coordinación con el Registro estatal; el impulso y la implantación de procesos informáticos que mejoren la gestión del registro; y la elaboración de estudios e informes basados en los datos del Registro.

El artículo 7.2 prevé que la organización y funcionamiento del Registro se establecerá mediante Resolución del Director General de Lanbide. Nuevamente tenemos que mostrar nuestras dudas sobre la legalidad de esta previsión; teniendo en cuenta la escasísima regulación que contiene el proyecto, es muy probable que la regulación de su organización y funcionamiento tenga eficacia “ad extra” y, en consecuencia, exceda del ámbito propio de las instrucciones y circulares. Si así fuera, se adentraría en el terreno propio de las disposiciones de

carácter general, ámbito que le está restringido, pues la potestad reglamentaria, de conformidad con los arts. 16 y 26 de la Ley 7/1981 de Gobierno, solo esta atribuida al Gobierno y a los titulares de los departamentos.

El artículo 8.1 establece que el contenido del Registro se establecerá mediante Resolución del Director General de Lanbide, y que a efectos de garantizar la coordinación con el Registro estatal, mantendrá la estructura mínima común de datos que este último requiera. Nuevamente nos encontramos con una ausencia de regulación y una remisión a un instrumento inapropiado para ello, como es la Resolución del Director General. Además, el mantenimiento de una estructura común de datos con el Registro estatal no es una cuestión que pueda quedar a requerimiento de éste último, sino que deriva de las normas de aplicación.

En este apartado también se prevé la incorporación al registro y publicación de la información de las entidades que hayan sido objeto de sanción, de conformidad con la exigencia contenida en el art. 15.5 de la Ley 30/15.

El artículo 8.2 contiene una previsión en relación con el soporte informático que deriva de la exigencia de coordinación con el SPEE; y el artículo 8.3 prevé la publicidad del Registro, lo que constituye también una exigencia de los parámetros normativos a los que hemos aludido en el apartado precedente.

El artículo 8.4 prevé que los requisitos y el procedimiento para la acreditación y/o inscripción en el Registro se establecerá mediante Orden de la persona titular del departamento competente en materia de formación profesional para el empleo. En este caso la remisión se efectúa con respeto a la atribución de la potestad reglamentaria; sin embargo la técnica normativa no resulta adecuada, ya que tampoco se comprende la necesidad de diferir a un momento posterior la regulación de los requisitos o el procedimiento para la acreditación y/o inscripción en el Registro; por el contrario, sería deseable que la norma abordara una regulación completa de las normas organizativas y de procedimiento atinentes al Registro Vasco.

El artículo 8.5 vuelve a abordar el ámbito de aplicación del Registro Vasco, con una descripción aún más pormenorizada y con referencia nuevamente a la Ley 30/15. Teniendo en cuenta que este asunto ha sido también objeto de pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 61/15 de 18 de marzo, nos parecería más acertado un tratamiento unitario de esta cuestión, como ya hemos advertido al comentar el art. 6.1 del proyecto que analizamos.

El artículo 9 prevé el sometimiento de las entidades de formación a controles y auditorías de calidad, y su incorporación a la estructura de datos del Registro. Nuevamente nos encontramos con una práctica ausencia de desarrollo reglamentario, ya que nada se prevé respecto al alcance o procedimientos de control; el proyecto se limita a prever una exigencia que ya deriva de la normativa de aplicación.

La Disposición Adicional prevé que la inscripción o acreditación de una entidad en el Registro Vasco, en una especialidad formativa incluida en el Catálogo del SPEE, implicará en el mismo acto su actualización en el Registro estatal. Ciertamente la coordinación con el Registro estatal resulta obligada, pero esta redacción no nos parece acertada, teniendo en cuenta que, de conformidad con el art. 15.4 in fine de la Ley 30/15, "...la acreditación y/o inscripción será única y válida para la prestación de servicios en todo el territorio nacional...". En función de la redacción final que se dé a esta previsión debiera valorarse también la conveniencia de su inclusión bajo la forma de disposición adicional.

La Disposición Final prevé la entrada en vigor al día siguiente de su publicación oficial.

## **CONCLUSIÓN.**

- I. La regulación que se contiene en el proyecto analizado supone un desarrollo reglamentario muy limitado de los dos instrumentos de políticas activas de empleo que regula, el Catálogo de Especialidades Formativas y el Registro de Entidades de Formación. Es cierto que la competencia que se actúa es meramente ejecutiva, pero también lo es que existen aspectos organizativos y procedimentales que sería conveniente abordar, evitando que la regulación de estos dos instrumentos quede excesivamente fragmentada. Por esta razón aconsejamos un replanteamiento del proyecto, atendiendo a las observaciones realizadas en el cuerpo de este informe.
- II. En todo caso, las remisiones que se efectúen a un desarrollo posterior habrán de tomar en consideración que la potestad reglamentaria sólo la ostentan el Gobierno y los Consejeros. En consecuencia debe evitarse habilitar al Director General de Lanbide para aprobar contenidos que puedan tener eficacia "ad extra" y vocación de generalidad y



permanencia, ya que este es el ámbito acotado para las disposiciones de carácter general.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.