

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1224/2009, DE 17 DE JULIO, DE RECONOCIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES ADQUIRIDAS POR EXPERIENCIA LABORAL

AFEMCUAL ha elaborado este Informe de acuerdo con lo previsto en los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que permiten, con carácter previo a la elaboración de la norma citada anteriormente, participar en una consulta pública para exponer la opinión de la Asociación sobre la materia solicitada.

La norma pretende adaptar el marco procedimental, para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación al contexto actual, haciéndolo más cercano a la ciudadanía e impulsando el acceso de los ciudadanos a la acreditación. Este proceso de modificación normativa incluye: La convocatoria e inscripción en el procedimiento. La instrucción y resolución del procedimiento; La organización y gestión del procedimiento.

Para empezar, conviene presentar a AFEMCUAL como asociación sin ánimo de lucro que tiene como principal objetivo, desde su creación en 2013, la defensa del catálogo nacional de cualificaciones profesionales y su potenciación como instrumento clave en la ejecución de las políticas activas de empleo.

Nuestra trayectoria ha venido a prestar atención a ese espacio de intersección en que formación, empleo, orientación y cualificaciones constituye la clave para la calidad en el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo. Por ello, consideramos estar acreditados para participar en este proceso de consulta pública, y en ese sentido, nuestro Informe va orientado por esos principios.

A efectos de claridad expositiva, vamos a ajustar nuestras propuestas al esquema facilitado por el Ministerio (destacamos en letra negrita nuestras posiciones).

Antecedentes de la norma

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional tiene como finalidad la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que favorezca la formación, con el fin de elevar el nivel y la calidad de vida de las personas y ayudar a la cohesión económica y social, así como al fomento del empleo.

La citada Ley señala en el artículo 3.5 que uno de los fines de este sistema es evaluar y acreditar oficialmente la cualificación profesional cualquiera que hubiera sido la forma de su adquisición.

Asimismo, establece en su artículo 4.1.b) que uno de sus instrumentos es un procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales.

Realmente, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, ha experimentado un desarrollo reglamentario lento, y no exento de dificultades de todo tipo.

Concretamente, en este ámbito de la evaluación de la competencia se produjo uno de los mayores retrasos en la regulación, si se tiene en cuenta que no fue hasta 2009 cuando se reguló el procedimiento por vez primera. Los siete años transcurridos desde la publicación de la Ley vinieron a confirmar, hasta cierto punto, que esta no era una de las prioridades legislativas. Existía un cierto pulso en la negociación colectiva con respecto al reconocimiento de las competencias y su referencia a los convenios, que impidió los avances en esta materia de la Ley.

Por otra parte, las pruebas de competencia, basadas en resultados de aprendizaje, constituían una novedad en España, donde los exámenes siempre se han establecido a partir de la demostración del conocimiento de contenidos técnicos previamente establecidos. Trasladar a un trabajador experto la posibilidad de realizar una prueba de sus competencias en un entorno real de trabajo y con un cometido propio de sus quehaceres cotidianos, resultaba una novedad y en muchos casos, no se otorgó la debida credibilidad. En los primeros ensayos a nivel nacional del proyecto ERA este fue uno de los resultados obtenidos.

AFEMCUAL nació en 2013 precisamente para ayudar a sensibilizar a los agentes involucrados en las políticas de empleo y formación, así como al conjunto de la opinión pública, sobre la importancia de la Ley, sus objetivos, alcance y significación.

Esta Ley venía a plasmar en el ámbito de la FP en España los principios del aprendizaje a lo largo de la vida, que son claves para la empleabilidad y el desarrollo profesional.

Por ello, sus instrumentos, desde el Catálogo de cualificaciones, a la información y orientación, así como el procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales, debían ir orientados a lograr el objetivo del aprendizaje a lo largo de la vida, cualificación y recualificación, fundamental para mantenerse empleado en un entorno turbulento como el definido por la cuarta revolución industrial en curso.

Es por ello, que en AFEMCUAL consideramos fundamental que el procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales se integre plenamente en las políticas activas de empleo y permita a los trabajadores, cualquiera que sea su situación, acceder fácil y rápidamente a la evaluación de su competencia.

Todos los esfuerzos deben ir dirigidos a incrementar su grado de conocimiento, notoriedad y familiaridad para facilitar el acceso, e incluso, en los casos oportunos, fijar mecanismos de motivación y/o estímulo que faciliten la participación de determinados colectivos.

Las empresas y organizaciones, igualmente, deben recibir todo tipo de incentivos para que sus trabajadores se evalúen en las competencias, y accedan a los procesos de aprendizaje a lo largo de la vida. Y todo ello, debe recibir el máximo apoyo y compromiso del gobierno.

El artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, expresamente dedicado al reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales, recoge en el apartado 1 el carácter y validez de los títulos de formación profesional y de los certificados de profesionalidad, que son las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes las hayan obtenido.

Este es un aspecto esencial que se debe tener en cuenta en la nueva regulación. Títulos y certificados son un instrumento básico para el aprendizaje y la formación del Catálogo, pero no son los únicos que acreditan competencias.

Cierto es que el canal establecido por la Ley es muy claro al respecto, pero es conveniente tener en cuenta otros procedimientos que existen, y tratar de que converjan en el Catálogo.

Por otra parte, la formación no vinculada al Catálogo también cualifica, es útil para el ejercicio de las profesiones, y mucha gente participa en ella. Es por tanto, fundamental aprovechar ese capital humano y no desperdiciar su potencial. En cierto modo, el Catálogo debería ser una casa común, una referencia integral para toda la formación, vinculada a él o no. Y en ese sentido, los procedimientos de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales se deben diseñar de modo que contemplen esa visión general de los procesos.

El mismo artículo 8 de la Ley establece en su apartado 2 que la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación tendrá como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y se desarrollará siguiendo, en todo caso, criterios que garanticen la fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación.

La referencia al Catálogo es fundamental por cuanto en él se integra el estándar de referencia para las pruebas. En AFEMCUAL no pretendemos ni mucho menos su superación o marginación. Nuestra propuesta es dotarla de la centralidad suficiente para que cualquier proceso de aprendizaje converja y se integre con el Catálogo.

Esos objetivos de fiabilidad, objetividad y rigor técnico de la evaluación son esenciales para incorporar cualquier formación, formal o no formal, al aprendizaje a lo largo de la vida de las personas.

No se pueden construir compartimentos estancos en los procesos de adquisición de competencias, porque entonces la gente no tendrá incentivos para participar.

Indica, asimismo, que las competencias profesionales así evaluadas, cuando no completen las cualificaciones recogidas en algún título de formación profesional o certificado de profesionalidad, se reconocerán a través de una acreditación parcial acumulable con la finalidad, en su caso, de completar la formación conducente a la obtención del correspondiente título o certificado.

Esta es la opción que en AFEMCUAL consideramos que facilita la ejecución de nuestra propuesta. Las acreditaciones parciales acumulables no deberían estar rederidas solamente a cualificaciones del Catálogo, certificados o títulos, sino a cualquier proceso de aprendizaje emprendido por el trabajador.

Se trata de incentivar al máximo la participación en el procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales, y que los trabajadores (y por supuesto los empresarios) se preocupen de su actualización y mantenimiento continuo. De nada sirve un esfuerzo puntual en el tiempo, si luego no continua el proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. Aquí, en este punto, puede estar el éxito o fracaso de la norma.

En este marco, el 25 de agosto de 2009 se publicó el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, con el objeto de establecer el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, así como los efectos de esa evaluación y acreditación de competencias.

Modificar el Real Decreto en los términos que AFEMCUAL destaca: acercamiento al trabajador, promoción de su participación mediante estímulos, garantía de continuidad del proceso a lo largo de la vida, construcción de carrera profesional dentro de su empresa (o fuera de ella) parece conveniente para dotar a la norma de una modernidad necesaria.

Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma

La norma pretende adaptar el marco procedimental, en aquellos aspectos que se consideran imprescindibles. para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación al contexto actual, haciéndolo más cercano a la ciudadanía e impulsando el acceso de los ciudadanos a la acreditación.

La experiencia adquirida en el procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales ha venido a confirmar algunos aspectos sobre los que conviene reflexionar, al menos inicialmente.

Las pruebas son poco conocidas, y eso determina una utilización muy por debajo de su potencial.

Para empezar no se dispone de datos generales relativos al número de participantes en las pruebas, las CCAA no los facilitan, y por ello, cualquier valoración en este ámbito se debe basar en aproximaciones cuantitativas concretas.

Por ejemplo, según la información publicada en el Plan de FP 2020, desde 2009, cuando se implantó el procedimiento en España por vez primera, se han desarrollado 231 convocatorias de las pruebas, con un total de 266.646 plazas para diferentes unidades de competencia incluidas en las Cualificaciones Profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Si estos datos de participación se comparan con los 11 millones de personas sin acreditación de su cualificación profesional que existen en España según la EPA, se concluye que el procedimiento ha llegado apenas a un 2,42% de los potenciales beneficiarios del mismo a lo largo de diez años. Un bajo resultado que tiene mucho que ver con el grado de desconocimiento, la falta de información y comunicación, en definitiva, la ausencia de un Marketing, necesario para satisfacer las demandas sociales.

La baja participación de candidatos en las pruebas en el período 2010-17, ha llevado a que el número de plazas convocadas varíe de un año a otro según los diferentes requerimientos de la industria en cada región. No obstante, la distribución de las plazas de las pruebas por familias profesionales ha estado bastante repartida, con un máximo del 27% de las plazas en la familia profesional de Servicios socioculturales y a la comunidad (SSC) ya que el personal de servicios de atención a la dependencia debe estar cualificado para ayudar a las personas con necesidades de atención social, en el hogar o en instituciones sociales.

La familia HOT 14%, ELE 11%, ADG 9%. El número de plazas en la familia de Seguridad y medio ambiente (SEA) 5% también está creciendo, especialmente en el campo de la gestión y el manejo de organismos nocivos y el control de plagas, relacionados con la regulación europea de biocidas; y en la familia de Sanidad (SAN) para Transporte sanitario y Atención de primeros auxilios a múltiples víctimas. La familia de Actividades físicas y deportivas (AFD) destacó en 2017, principalmente para acreditar salvavidas en instalaciones acuáticas o espacios naturales. Es conveniente continuar manteniendo esta distribución de las pruebas por especialidades, atendiendo a las demandas del tejido productivo.

En este punto, AFEMCUAL destaca que la participación de los trabajadores no suele estar convenientemente motivada, lo que confirman los profesionales que participan en las primeras fases de las pruebas. De hecho, en algunos casos se registran abandonos del proceso, al no cumplimentar la totalidad de las fases. Esto ha llevado a algunas CCAA a ensayar procedimientos con determinadas Unidades de competencia, y olvidarse del conjunto de la cualificación.

Por otra parte, la participación de candidatos en las pruebas no ha sido relevante.

Cabe preguntarse por qué ello es así y qué tipo de soluciones son las mas adecuadas para cortar esa tendencia. Divulgar e informar a la población trabajadora sobre las pruebas es tanto o más importante que lograr por efecto imitación una participación de trabajadores acorde con las necesidades del tejido productivo. Se tienen que desarrollar acciones informativas y de comunicación mejor organizadas y con más recursos

Por otra parte, ¿promueven o incentivan las empresas a sus trabajadores a participar en estas pruebas? ¿incorporan los servicios públicos y privados de empleo a sus bases de datos la información procedente de las pruebas? ¿conocen los directivos de recursos humanos las posibilidades de realizar una selección mediante definición ajustada a los perfiles de competencias?

La aplicación al tejido productivo de los resultados de las pruebas es fundamental, de la misma forma que los procesos de formación deben asumir que los reconocimientos obtenidos en las pruebas deben permitir a los candidatos continuar con su aprendizaje a lo largo de la vida y capitalizar los conocimientos.

Este proceso de modificación normativa habrá de incluir:

- La convocatoria e inscripción en el procedimiento.

Entendemos que este punto es fundamental, porque se tiene que flexibilizar en la medida de lo posible. Hay que huir del formato escolar de convocatorias a fechas cerradas y procesos delimitados en el tiempo, para incorporar mecanismos que faciliten la realización de las pruebas en cualquier momento del tiempo y cuando surja la necesidad. Quizás uno de los obstáculos más importantes que tiene el procedimiento en la actualidad sea este.

Los orientadores laborales se quejan del hecho que desde que atienden a un desempleado y le comentan estas opciones hasta que finalmente se realizan las pruebas pueden pasar períodos de tiempo muy largos. Esto es inadmisibile, y por tanto, habría que realizar un esfuerzo por desplegar plataformas automáticas y continuas para las convocatorias y los procesos de inscripción, en su caso, a las pruebas.

No es una crítica al procedimiento en sí, sino a los mecanismos burocráticos que los condicionan. La propuesta de una apertura de un *proceso permanente de convocatoria abierta* de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales parece absolutamente necesaria. Exige la existencia de una estructura de inscripción permanente en las unidades responsables de las Comunidades Autónomas y el constante funcionamiento de acreditación de competencias de cualquier familia profesional. Este es uno de los puntos fuertes de la reforma para AFEMCUAL.

- La instrucción y resolución del procedimiento.

No se aprecia la necesidad de cambios, si acaso, incorporar en la medida de lo posible la digitalización y las pruebas basadas en realidad virtual, o la gamificación, lo que facilitaría

notablemente la realización de pruebas y la evaluación de resultados. La opción por Unidades de competencia parece acertada, con el objetivo de evitar bajas en los procesos.

- La organización y gestión del procedimiento.

No vemos necesario implementar cambios en la organización y gestión del procedimiento, si acaso, lo expuesto antes con relación a la digitalización de procesos y la conveniencia de extender las pruebas a centros privados y otras entidades, como se indica más abajo.

Necesidad y oportunidad de su aprobación

La norma debe adaptar al contexto actual el marco procedimental para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación mediante su publicación.

El contexto actual de la actividad económica viene condicionado por los procesos de digitalización asociados a la cuarta revolución industrial, la búsqueda de procesos productivos menos contaminantes y el combate a la exclusión social. Por lo tanto, el procedimiento de evaluación de cómo adquieren las personas las competencias profesionales es una cuestión fundamental que debería servir para adaptar el marco del procedimiento con la nueva normativa, adaptada al nuevo contexto.

Descontado el contenido tecnológico, AFEMCUAL entiende que resulta necesario “laboralizar” más las pruebas de competencia y experiencia, y alejarlas del espacio “académico y educativo” en el que residen actualmente.

La apuesta consiste en incorporar más profesionales expertos en los procesos de evaluación, y menos docentes, por muy larga que sea su experiencia en la actividad o sector. Las competencias blandas pueden ser un espacio a ocupar por profesionales del ámbito de recursos humanos.

Los docentes del sistema educativo deben ocupar el ámbito de las competencias técnicas básicas, como la competencia lingüística, matemática y digital que facilite la continuidad de un itinerario de formación que dé acceso a una titulación completa. Sin embargo, las destrezas, habilidades y el desempeño tienen que ser objeto de evaluación por profesionales especializados procedentes del tejido productivo que entiendan el lenguaje de las unidades de competencia y las realizaciones profesionales, así como los criterios de realización. Entendemos que esta sinergia de profesionales, sin que predomine un colectivo sobre otros, es la garantía de calidad del proceso.

Del total de los casi 23 millones de españoles que conforman la población activa de nuestro país, 11.043.300 personas, equivalente a un 48,02 % tienen un nivel de formación que no les capacita profesionalmente (o carece de documentos oficiales que lo acrediten).

Pero en cambio, aunque no tienen título o certificado, muchas de esas personas han logrado vía desempeño, destrezas, habilidades y competencias de alto valor para el tejido productivo y que están en la base del funcionamiento de la economía. Aflorar esas competencias debe ser el principal objetivo de la nueva norma. Garantizar un desempeño oficial de sus profesiones, una vez reconocida la competencia, pasa por ser el principal instrumento de transparencia y regulación del mercado de trabajo en el que todos ganan, los trabajadores y las empresas y usuarios de sus servicios. Por eso, hay que poner el enfoque en esta cuestión, el documento oficial que acredita un ejercicio profesional, y en este ámbito los certificados son la pieza clave del nuevo modelo.

Esto hace que algunos profesionales españoles, especialmente de aquellos sectores productivos con una regulación total o parcial de actividad, pierdan empleabilidad debido a la falta de acreditación de sus competencias profesionales, al ser esta acreditación (generalmente carnés profesionales) un requisito específico para la certificación de trabajos realizados.

Por tanto, la formación y acreditación en el ámbito profesional es un elemento crítico para la empleabilidad de los ciudadanos y ha sido, entre otras, una de las causas de la mayor incidencia que la crisis económica y financiera tuvo en España, en términos de empleo, y, previsiblemente, será también un elemento fundamental para la recuperación de la nueva crisis generada por la pandemia COVID-19. Esto hace necesario y oportuno la aprobación de esta norma.

Para que la formación y acreditación se reconozcan oficialmente en el ámbito profesional, las empresas y la sociedad en general, deben ver la utilidad de la misma.

La propuesta de lanzar planes de acreditación de competencias por sectores y empresas, con la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales de cada sector nos parece acertada. Se propone iniciar actuaciones concretas en sectores en los que se identifique la ausencia de reconocimiento de las competencias profesionales por parte de los trabajadores a fin de abordar la acreditación de competencias de todo el personal que no disponga de titulación. En este punto, consideramos de especial relevancia la adecuada selección de estos sectores en los que se van a realizar los planes, para lo cuál habrá que estudiar muy bien la problemática de las competencias. Esta medida complementa la iniciativa individual que queda garantizada mediante el proceso permanente.

Por ello, hay que ir actualizando las cualificaciones del catálogo para que no se queden obsoletas y en todo momento respondan a las necesidades cambiantes de la sociedad y del mundo del trabajo. En el entorno de rápida transformación tecnológica de la cuarta revolución industrial esa continua revisión de las cualificaciones es esencial para los objetivos de competitividad y empleabilidad.

Objetivos de la norma

Modificar el marco procedimental para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación para adaptarlo a las circunstancias actuales.

No existe alternativa toda vez que la norma básica contenida en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, compromete al Gobierno para que regule el procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

Entendemos que AFEMCUAL ha propuesto en este documento una serie de modificaciones del marco para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación que ofrece un panorama de utilidad social, para trabajadores y empresas. Destacar que en todo este procedimiento, los centros educativos son un instrumento para el logro de los fines, y no el centro del procedimiento.

Su valor instrumental exige una reubicación de la relevancia que se otorga a los mismos, y en ese sentido, habría que avanzar hacia los centros privados que puedan reunir requisitos para organizar e implementar las pruebas. Esto no solo permitiría aumentar la oferta disponible de plazas para los candidatos a las pruebas, sino que contribuiría a afirmar ese papel instrumental de los centros.

Los servicios públicos de empleo, como destinatarios de las evaluaciones de los trabajadores, para su correcta inscripción en las bases de datos, que permitan mejorar la labor de intermediación, deben contar con aplicaciones móviles, APP en las que los trabajadores puedan tener información detallada de su perfil profesional, competencias y cualificaciones evaluadas y reconocidas. Ello a su vez permitiría a las empresas realizar una mejor definición de los puestos de trabajo acordes a estos parámetros.

No cabe duda que el potencial del procedimiento para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, tiene un gran potencial para mejorar las políticas activas de empleo, en particular la orientación e intermediación, así como para la formación a lo largo de la vida.

Este debe ser el énfasis del nuevo procedimiento, situando a las personas en el centro del mismo, toda vez que son los principales beneficiarios y destinatarios de los procesos.

En efecto, no existe alternativa a los procedimientos, ya que los carnets profesionales que se expiden por determinados ministerios y comunidades autónomas representan una vía que no facilita el aprendizaje a lo largo de la vida y que empieza a tener algunos problemas para su aceptación en el ámbito laboral.

Hay que aprovechar esta circunstancia y dotar a los resultados de las pruebas de unas acreditaciones que, cuando no comprendan la totalidad de la cualificación, faciliten un determinado nivel de ejercicio y desempeño profesional, incentivando así la participación en las mismas. La idea es conseguir que los trabajadores hagan suyo el esquema de aprendizaje a lo largo de la vida y que puedan ir incrementando su cualificación a partir de la experiencia profesional reconocida. Este es un reto formidable que incrementa notablemente el mercado definido anteriormente.

Valencia, 16 de septiembre de 2020