

**Expediente:** 18/2006

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los centros integrados de formación profesional en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 23/2006, de 26 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 26 de julio de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 30 de junio de 2006 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los centros integrados de formación profesional en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 12 de junio de 2006.

El Presidente del Consejo de Navarra, mediante escrito de 6 de julio de 2006, estimó que la documentación remitida era insuficiente y se dirigió al Presidente del Gobierno de Navarra solicitando la integración de expediente. La nueva documentación ha sido recibida el día 19 de julio de 2006.

## **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente finalmente remitido resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto:

1. El Consejo Navarro de la Formación Profesional en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2006 aprobó por unanimidad el proyecto de Decreto Foral de centros integrados en Navarra.

2. La Dirección del Servicio de Formación Profesional del Departamento de Educación ha elaborado tres memorias diferentes, todas ellas fechadas el 29 de marzo de 2006. La memoria normativa relaciona los principales antecedentes normativos en los que se sustenta el Proyecto: la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, con cita de los apartados 4 y 6 de su artículo 11; el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA); el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre; los Reales Decretos de trasposos en materia de educación, formación profesional ocupacional y de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (Reales Decretos 1070/1990, de 31 de agosto; 1326/1997, de 1 de agosto; 1319/1997, de 1 de agosto; 811/199, de 14 de marzo; y 311/2001, de 23 de marzo); el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de abril de 2005 por el que se establecen las directrices para el desarrollo del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional en Navarra; el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España de 2004; y el Tercer Plan de Empleo de Navarra 2005-2007. La memoria económica, con el visto bueno del Interventor General, indica que la aprobación del Proyecto “no conlleva, en sí misma, ni incremento de gastos ni disminución de ingresos”. Finalmente, la memoria organizativa señala que la norma reglamentaria propuesta “no conlleva, en sí misma, la creación, modificación ni supresión de unidades orgánicas ni incrementos o disminuciones de plantilla”.

3. Remitido el Proyecto en fecha 31 de marzo de 2006 al Consejo Escolar de Navarra, éste en sesión celebrada el 31 de mayo de 2006 adoptó el dictamen 3/2006 informando favorablemente el mismo.

4. Con fecha 1 de junio de 2006, los Directores Generales de Enseñanzas Escolares y Profesionales y de Trabajo formulan la memoria justificativa, que en buena medida extracta la exposición de motivos del Proyecto. Partiendo del acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de abril de 2005, sobre directrices del Sistema Nacional de Cualificaciones en Navarra, una de sus primeras manifestaciones consiste en establecer un marco regulador para la creación y funcionamiento de los centros integrados de formación profesional en línea con un modelo de centros que ya existe en otros países avanzados de nuestro entorno; los centros integrados ocupan una posición estratégica para el desarrollo de la política de mejora de la cualificación de los jóvenes y de los trabajadores; por lo que crear y desarrollar estos centros se convierte en un elemento de mejora de los servicios formativos y en la potenciación del propio sistema de cualificaciones. De ahí que el Departamento de Educación, atendiendo a sus competencias de formación profesional inicial reglada, y el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, en razón de sus competencias de formación para desempleados y trabajadores, promuevan este Proyecto.

5. El Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales, en fecha 1 de junio de 2006, a la vista del debate en el Pleno del Consejo Escolar de Navarra de 31 de mayo de 2006, propone, para mayor claridad y evitar dudas, un nuevo texto del apartado 3 del artículo 10 del Proyecto, con una redacción muy similar a la del Real Decreto 1558/2005, respecto del nombramiento de la dirección de los centros integrados politécnicos dependientes del Departamento de Educación.

6. Por Orden Foral 65/2006, de 8 de junio, del Consejero de Educación, se acordó la iniciación del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los centros integrados de formación profesional en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, en consonancia con las propuestas establecidas en el ya citado acuerdo del Gobierno de

Navarra de 4 de abril de 2005, encomendando su elaboración y tramitación al Servicio de Formación Profesional del Departamento de Educación.

7. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, con fecha 8 de junio de 2006, informa, a los efectos del artículo 62.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), que el Proyecto no requiere de medidas específicas de impacto por razón de sexo.

8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación informa el Proyecto con fecha 8 de junio de 2006, señalando el marco normativo, la habilitación para el desarrollo reglamentario, el cumplimiento de los trámites procedimentales con los informes favorables del Consejo Navarro de la Formación Profesional y del Consejo Escolar de Navarra y la competencia del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para formular la propuesta al Gobierno de Navarra por corresponder la iniciativa a dos Departamentos y que el contenido de la norma, una vez analizado, se ajusta al ordenamiento jurídico. Por ello, concluye que el Proyecto se ha tramitado correctamente y su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico, debiendo ser objeto de dictamen por el Consejo de Navarra.

9. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 12 de junio de 2006, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, tomó en consideración el Proyecto a “efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra”. En el texto reglamentario tomado en consideración aparece incorporada la modificación en el artículo 10 propuesta por el Director de Enseñanzas Escolares y Profesionales.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación en escrito, de 26 de junio de 2006, dirigido al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, informa en relación con el Proyecto “que, de conformidad con el artículo 63.3 de la LFGNP, dicho proyecto no fue sometido al trámite previsto en el punto segundo de dicho artículo”.

11. En contestación al requerimiento de este Consejo de que se completase el expediente, el Consejero-Secretario del Gobierno de Navarra

ha expedido certificación de fecha 13 de julio de 2006, en la que se hace constar que el Acuerdo de toma en consideración del Proyecto “fue llevado a sesión y presentado por razones de urgencia por los Consejeros proponentes, circunstancia que fue apreciada por el Gobierno, que aprobó dicho acuerdo en la citada sesión de 12 de junio de 2006”.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, quince artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del proyecto comienza aludiendo a la Ley Orgánica 5/2002 y al Real Decreto 1558/2005 de 23 de diciembre, que regula los requisitos básicos de los centros integrados de formación profesional, así como a las competencias de Navarra en materia de educación y los Reales Decretos de traspasos en materia de enseñanzas no universitarias y de formación profesional ocupacional y de políticas activas de empleo. Asimismo tiene en cuenta el acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de abril de 2005, que aprobó las directrices para el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones en Navarra. El proyecto se presenta como una de las primeras materializaciones de dicho Sistema y define un modelo de centro singular que realiza una oferta de formación profesional integrada en sus diferentes modalidades, un servicio de orientación e información profesional y acciones de evaluación de la competencia profesional. Los centros integrados pretenden ocupar una posición estratégica en la cualificación de los jóvenes y de los trabajadores, impulsar la coordinación entre todos los agentes activos del sistema formativo y productivo y trasladar a este ámbito la idea del aprendizaje a lo largo de la vida. Los centros integrados están abiertos a la empresa, a la sociedad y a Europa y han de ser motores de competitividad en todos los sectores. En suma, crear y desarrollar estos centros se convierte en un elemento de mejora de la calidad de los servicios formativos y potencia el propio sistema de cualificaciones.

El artículo 1 señala como objeto la creación y regulación de los centros integrados de formación profesional.

El artículo 2 fija la definición de centro integrado, determinando que reunirán, además de los requisitos exigidos en el Real Decreto 1558/2005, los establecidos en el presente Decreto Foral; así como los tipos de centros integrados, distinguiendo entre centros integrados politécnicos, que son los centros públicos dependientes del Gobierno de Navarra, y los centros integrados privados o de iniciativa privada.

El artículo 3 establece los objetivos de los centros integrados politécnicos; y el artículo 4 las funciones de los mismos para la consecución de los objetivos señalados en el artículo anterior.

El artículo 5 regula la creación y autorización de centros integrados, que podrán ser de nueva creación o proceder de la transformación de centros de formación profesional ya existentes.

El artículo 6 determina cuatro requisitos específicos de los centros integrados, que se adicionan a los establecidos en el artículo 8 del Real Decreto 1558/2005.

El artículo 7 reconoce autonomía a los centros integrados para la gestión pedagógica, organizativa y económica en el marco de las disposiciones normativas vigentes.

El artículo 8 determina la obligación de los Departamentos de Educación y de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, de definir, con carácter anual, un plan de actuaciones para el conjunto de los centros integrados.

El artículo 9 ordena a los centros integrados la elaboración de un Proyecto Funcional que constituirá el instrumento fundamental en organización y planificación del centro, teniendo en cuenta y desarrollando el Plan de actuaciones.

El artículo 10 regula los órganos de gobierno de los centros integrados politécnicos, que dependerán orgánicamente del Departamento que procedió a su creación. Los órganos unipersonales serán, al menos, el Director, el Jefe de Estudios y el Secretario, fijando las funciones de los mismos.

El artículo 11 dispone que los Departamentos de Familia Profesional serán los órganos de coordinación de la actividad formativa en los centros integrados politécnicos dependientes del Departamento de Educación y prevé la creación de otros departamentos de coordinación relacionados con determinadas funciones. En cambio, los órganos de coordinación para los centros dependientes de otros Departamentos del Gobierno de Navarra serán los que éstos definan.

El artículo 12 regula dos órganos colegiados de participación: el Consejo Social como cauce de participación social, cuya composición y funciones se señalan; y el claustro de profesores como órgano de participación del profesorado en la actividad del centro, cuyas funciones se determinan.

El artículo 13 prevé el dictado de un Reglamento Orgánico específico para estos centros por el Departamento del que dependan los correspondientes centros integrados politécnicos.

El artículo 14, sobre la gestión de la calidad, encomienda a los Departamentos de Educación y de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo impulsar la realización de planes de mejora continua.

El artículo 15, en cuanto a los centros integrados privados, se remite a los correspondientes artículos del Real Decreto 1558/2005.

La disposición adicional primera posibilita al Gobierno de Navarra la creación de centros integrados sectoriales; y la segunda la creación en los centros integrados de un órgano de participación de la comunidad educativa denominado Consejo Escolar de Centro integrado.

La disposición transitoria primera se refiere a la autorización de los centros existentes como centros integrados; y la segunda autoriza la puesta en funcionamiento de centros integrados piloto.

En las disposiciones finales se faculta a los Consejeros de Educación y de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo para la ejecución y desarrollo del Decreto Foral (primera) y se establece la entrada en vigor en el día siguiente al de su publicación completa en el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo del artículo 11, apartados 1, 4 y 6, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. El Proyecto entronca directamente con dicho precepto legal, sin perjuicio de que haya de respetar los requisitos básicos establecidos en el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre.

En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra. Marco jurídico**

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía, según dispone el artículo 47 de la LORAFNA. Por Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, fueron transferidos por el Estado



las funciones y servicios en materia de enseñanzas no universitarias; ampliado por Real Decreto 1326/1997, de 1 de agosto. Por otra parte, por Real Decreto 1319/1997, de 1 de agosto, se traspasaron a Navarra las funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional; y por Real Decreto 811/1999, de 14 de mayo, se transfirieron a Navarra las políticas activas de empleo, ampliado por Real Decreto 311/2001, de 23 de marzo.

El marco jurídico de la materia objeto de Proyecto consultado ha de comenzar por la mención de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (en lo sucesivo, LOGSE), hoy derogada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. La LOGSE acometió, a decir de su exposición de motivos, una reforma profunda de la formación profesional, que comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas en esta Ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones, incluyendo también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional que se regulará por su normativa específica, y ordenando a las Administraciones públicas garantizar la coordinación de ambas ofertas de formación profesional (artículo 30.1). La formación profesional, en el ámbito del sistema educativo, tiene como finalidad la preparación de los alumnos para la actividad en un campo profesional, proporcionándoles una formación polivalente que les permita adaptarse a las modificaciones laborales que pueden producirse a lo largo de su vida; e incluye tanto la formación profesional de base como la formación profesional específica de grado medio y de grado superior (artículo 30.2).

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, tiene por objeto la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación (artículo 1) y se dicta al amparo de las disposiciones 1ª, 7ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución (Disposición final primera). Su artículo 11 regula los centros de formación profesional con el tenor siguiente:

*“1. El Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, establecerá los requisitos básicos que deberán reunir los centros que impartan ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad. Las Administraciones, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer los requisitos específicos que habrán de reunir dichos centros.*

*2. Corresponderá a las Administraciones, en sus respectivos ámbitos competenciales, la creación, autorización, homologación y gestión de los centros a los que hace referencia el apartado anterior.*

*3. Se establecerán los mecanismos adecuados para que la formación que reciba financiación pública pueda ofrecerse por centros o directamente por las empresas, mediante conciertos, convenios, subvenciones u otros procedimientos.*

*4. Se considerarán Centros Integrados de Formación Profesional aquellos que impartan todas las ofertas formativas a las que se refiera el artículo 10.1 de la presente Ley.*

*Las Administraciones, en el ámbito de sus competencias podrán crear y autorizar dichos Centros de Formación Profesional con las condiciones y requisitos que se establezcan.*

*5. La dirección de los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad de las Administraciones educativas, será nombrada mediante el procedimiento de libre designación por la Administración competente, entre funcionarios públicos docentes, conforme a los principios de mérito, capacidad y publicidad, previa consulta a los órganos colegiados del centro.*

*6. Reglamentariamente, el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán la composición y funciones de los Centros Integrados de Formación Profesional a sus características específicas.*

*7. La innovación y experimentación en materia de formación profesional se desarrollará a través de una red de centros de referencia nacional, con implantación en todas las Comunidades Autónomas, especializados en los distintos sectores productivos. A tales efectos, dichos centros podrán incluir acciones formativas dirigidas a estudiantes, trabajadores ocupados y desempleados, así como a empresarios y formadores.*

*La programación y ejecución de las correspondientes actuaciones de carácter innovador, experimental y formativo se llevará a cabo, en el marco de lo establecido en esta Ley, mediante convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, ateniéndose en todo caso al ámbito de sus respectivas competencias.”*

Así pues, el precepto transcrito prevé la creación de centros integrados de formación profesional, los cuales impartirán las ofertas formativas relativas a los títulos y certificados de profesionalidad referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y habilita a las Administraciones, en el ámbito de sus competencias, para establecer los requisitos específicos que han de reunir tales centros (apartado 1), para crear, autorizar, homologar y gestionar estos centros (apartado 2), para crear y autorizar tales centros de formación profesional con las condiciones y requisitos que se establezcan (párrafo segundo del apartado 4) y para reglamentar la composición y funciones de los centros integrados de formación profesional (apartado 6).

Por su parte, la Ley Orgánica 10/2002, de 13 de diciembre, de Calidad de la Educación, hoy también derogada por la Ley Orgánica 2/2006, introdujo cambios en la Ley Orgánica 5/2002, aunque -a decir de su exposición de motivos- sin modificar la vigente ordenación general de la formación profesional específica. En particular, su artículo 71 autorizó a las Administraciones competentes para crear y autorizar centros integrados de Formación Profesional de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2002.

En desarrollo de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 5/2002, se ha dictado el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional. Según su disposición final primera, *“este Real Decreto tiene carácter de norma básica, es de aplicación en todo el territorio nacional y se dicta en virtud de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1, 1ª, 7ª y 30ª de la Constitución y al amparo de la disposición final primera.2 y 3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y de la habilitación que confiere al Gobierno el artículo 11.1 y 11.4 y la disposición final tercera de la citada Ley Orgánica 5/2002, 19 de junio”*.

En la actualidad, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, vigente desde el 24 de mayo de 2006, incluye entre las enseñanzas ofrecidas por el sistema educativo la formación profesional (artículo 3) y dedica el Capítulo V

del Título I a la formación profesional. En particular, su artículo 39.4 establece que *“los estudios de formación profesional regulados en esta Ley podrán realizarse tanto en los centros educativos que en ella se regulan como en los centros integrados y de referencia nacional a los que se refiere el artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional”*; los artículos 107.2 (sobre régimen jurídico de los centros docentes) y 118.5 (relativo a los principios generales de la participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros) disponen -con idéntica fórmula- que *“en relación con los centros integrados y de referencia nacional de formación profesional se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en las normas que la desarrollen”*; el artículo 126.4, en cuanto al Consejo Escolar, atribuye *“a las Administraciones educativas regular las condiciones por las que los centros que impartan las enseñanzas de formación profesional o artes plásticas y diseño puedan incorporar a su Consejo Escolar un representante propuesto por las organizaciones empresariales o instituciones laborales presentes en el ámbito de acción del centro”*; la disposición adicional vigesimoctava (Convenios con centros que impartan ciclos de formación profesional) habilita a las Administraciones educativas para *“establecer convenios educativos con los centros que impartan ciclos formativos de formación profesional que complementen la oferta educativa de los centros públicos de acuerdo con la programación general de la enseñanza”*; la disposición final primera modifica el artículo 56.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, previendo que *“los centros concertados que impartan formación profesional podrán incorporar a su Consejo Escolar un representante del mundo de la empresa, designado por las organizaciones empresariales, de acuerdo con el procedimiento que las Administraciones educativas establezcan”*; y la disposición final cuarta (Autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios) mantiene *“en vigor, con las modificaciones derivadas de la presente Ley, la Ley 12/1987, de 2 de julio, sobre establecimiento de la gratuidad de los estudios de bachillerato, formación profesional y artes aplicadas y oficios artísticos en los centros públicos y la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios”*.

En el ámbito foral navarro, por Decreto Foral 247/2000, de 3 de julio, se creó el Consejo Navarro de la Formación Profesional como órgano colegiado de carácter consultivo y de participación institucional y social en materia de formación profesional reglada y no reglada (artículo 1), al que corresponde, entre otras funciones, “elaborar la propuesta de un Plan General de Formación Profesional para su desarrollo en la Comunidad Foral de Navarra, para su aprobación por el Gobierno de Navarra” [artículo 2.a)] y “asesorar al Gobierno de Navarra en aquellas materias que, sobre Formación Profesional, sean sometidas a su consideración” [artículo 2.c)].

El Plan navarro para el desarrollo de la Formación Profesional para el período 2001-2004, aprobado por Acuerdo de Gobierno de 26 de diciembre de 2001, prevé como objetivo tercero “crear una red coordinada de centros” y, dentro de éste, el programa 8 contempla “el diseño orgánico y reglamentario de los centros de formación profesional”. Posteriormente, el Gobierno de Navarra, mediante acuerdo de 4 de abril de 2005 (publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 60, de 20 de mayo de 2005), ha aprobado las directrices para el desarrollo de la Formación Profesional y la implantación del Sistema Nacional de Cualificaciones en Navarra, que, dentro de la organización de la red de centros que impartirá la Formación Profesional en Navarra, prevé los centros integrados, con el tenor siguiente:

*“a) Centros integrados. En estos centros se impartirá formación inicial reglada, formación continua dirigida a trabajadores, formación postgrado y formación específica para personas desempleadas, en sectores productivos concretos en los que actuarán como referencia formativa. Colaborarán, asimismo, en la formación de profesores y apoyará a otros centros, bajo las directrices metodológicas que se establezcan, en los procesos de evaluación de la competencia adquirida a través de la experiencia. Igualmente, realizará funciones informativas y de orientación profesional, tanto en lo concerniente a la formación como a los procesos de evaluación de la competencia.*

*El Gobierno de Navarra, a propuesta conjunta de los Departamentos de Educación y de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, regulará este tipo de centros mediante Decreto Foral por el que se determinará el procedimiento y los requisitos para su creación, así como su organización y régimen de funcionamiento, oído el Consejo Navarro de la Formación Profesional. En cualquier caso, los agentes sociales y económicos más representativos participarán en la*

*planificación y evaluación de las acciones de estos centros, a través de un Consejo Social para Centros Integrados que asesore sobre la calidad e idoneidad de sus servicios.”*

Y, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2002, por Decreto Foral 448/2003, de 11 de agosto, se creó y reguló el Centro Integrado de Formación Profesional Superior de Energías Renovables de Imarcoain.

Es claro, por ello, que el Proyecto examinado se dicta en ejercicio de la competencia plena de Navarra en materia de educación y tiende a desarrollar la previsión del artículo 11, apartados 1, 4 y 6, de la Ley Orgánica 5/2002.

Por su parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, este Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### **II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La tramitación del Proyecto ha de ajustarse al procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro regulado en el Capítulo IV del Título IV (artículos 58 a 63) de la LFGNP.

El artículo 59 de la LFGNP establece que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”. Consta en el expediente la Orden Foral del Consejero de Educación, que es el competente en la materia afectada por el Proyecto, resolviendo la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición general, si bien dicha Orden Foral se dictó con

posterioridad al efectivo comienzo del procedimiento, ya que las consultas a los Consejos, la redacción de las memorias y la propuesta de modificación parcial del texto se habían producido con anterioridad.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, las disposiciones reglamentarias deben estar motivadas en su preámbulo o por referencia a los informes que las sustentan. En el presente caso, el Proyecto cuenta con tal motivación mediante una exposición de motivos.

Asimismo, siguiendo las prescripciones legales, el expediente incorpora las memorias normativa, económica y organizativa elaboradas por la Dirección del Servicio de Formación Profesional y la memoria justificativa formulada por los Directores Generales de Enseñanzas Escolares y Profesionales y de Trabajo. La memoria normativa enumera las normas de aplicación; la memoria económica señala, con la conformidad de la Intervención, que el proyecto no conlleva incremento de gasto; la memoria organizativa indica que el Proyecto no conlleva, por sí mismo, incremento o disminución de órganos o de personal; y la memoria justificativa expresa la necesidad y conveniencia de aprobar el Proyecto. También, se incorpora un informe de impacto por razón de sexo elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación.

Se ha consultado al Consejo Navarro de Formación Profesional y al Consejo Escolar de Navarra, éste último en virtud del artículo 7 de la Ley Foral 22/1997, de 4 de noviembre. Ambos han informado favorablemente el Proyecto.

Consta en el expediente el informe favorable de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, que expresa la necesidad, conveniencia y corrección del Proyecto; así como la certificación del Consejero-Secretario del Gobierno de Navarra justificando la apreciación de la urgencia en la adopción del acuerdo de toma en consideración del Proyecto por el Gobierno de Navarra.

Así pues, se ha cubierto la tramitación prevista para la elaboración de la disposición general, sin perjuicio de las dos consideraciones siguientes: de

un lado, según resulta de los antecedentes, la orden de iniciación del procedimiento es posterior a su efectivo comienzo, pues se dictó casi al finalizar la tramitación, lo que hace aconsejable reiterar la importancia de cumplimentar cabalmente todos los trámites integrantes del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, esto es, su cumplimiento fiel y exacto de acuerdo con la secuencia legalmente prevista.

Y, de otro lado, este Consejo consideró incompleto el expediente inicialmente remitido y requirió el envío de la documentación complementaria necesaria respecto del cumplimiento del trámite de remisión del proyecto a todos los Departamentos y su examen por la Comisión de Coordinación (artículo 63.2 LFGNP), por estimar inadecuada la posterior justificación de la omisión de dicha exigencia legal mediante escrito de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, ya que el citado precepto legal atribuye la apreciación de la urgencia al Gobierno de Navarra o a su Presidente. Este Consejo debe señalar la importancia de dicho trámite, impuesto expresamente por la norma legal, que sólo puede ser omitido en casos de auténtica urgencia apreciada por uno de los dos órganos competentes. En el presente caso, según se ha reseñado, el Gobierno de Navarra apreció la urgencia en la adopción del acuerdo de toma en consideración del Proyecto.

Por lo expuesto, el proyecto de Decreto Foral se ha tramitado, en términos generales, de acuerdo con la normativa vigente.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de



rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la Ley que desarrolla y las disposiciones dictadas en su ejecución; esto es, por la Ley Orgánica 5/2002, el Real Decreto 1558/2005 y también por la reciente Ley Orgánica 2/2006, aunque ésta, como se ha indicado más atrás, remite en cuanto a los centros integrados de formación profesional, a la Ley Orgánica 5/2002.

#### ***A) Justificación***

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de regular, con respeto de la normativa básica estatal, los centros integrados de formación profesional, a fin de que puedan crearse éstos con arreglo a un modelo acorde con las particularidades propias de Navarra atendiendo a las experiencias del entorno más avanzado y haciendo realidad la previsiones de la Ley Orgánica 5/2002.

#### ***B) Contenido del proyecto***

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1.- El artículo 1 no merece objeción ya que se limita a indicar el objeto del Proyecto.

2. El artículo 2 lleva por título denominación y tipos de centros integrados. Su apartado 1 define éstos en correspondencia con lo establecido en los artículos 11.4 de la Ley Orgánica 5/2002 y 2.1 del Real Decreto 1558/2005.

El apartado 2 de este artículo 2 establece la tipología de los centros integrados de formación profesional siguiendo lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1558/2005.

3. El artículo 3 fija los objetivos de los centros integrados politécnicos, que es la denominación dada en el artículo precedente a los centros públicos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, lo que se corresponde con los fines señalados por el artículo 5 del Real Decreto 1558/2005.

4. El artículo 4, sobre funciones de los centros integrados politécnicos, se divide en dos apartados que se corresponden, respectivamente, con el artículo 6.1 y 2 y 6.3 del Real Decreto 1558/2005.

5. El artículo 5 regula la creación y autorización de centros integrados. Su apartado 1, que prevé que puedan ser de nueva creación o por transformación, coincide con el artículo 3.2 del Real Decreto 1558/2005. El apartado 2 recoge el sistema de autorizaciones, educativa y laboral, previsto en el artículo 4.2 del Real Decreto 1558/2005. El apartado 4 reitera la previsión de revocación del artículo 4.5 del Real Decreto 1558/2005, con la adición del incumplimiento de los objetivos, que ha de considerarse una concreción de la cláusula de incumplimiento de los requisitos, ya que aquéllos vienen comprendidos dentro de la regulación de los requisitos básicos.

Resta el apartado 3 que prevé la creación del centro por designación directa o a través de un proceso de concurso, previa audiencia en todo caso del Consejo Navarro de la Formación Profesional. Esta norma, que no guarda correlación con lo prevenido en la normativa básica, parece tender más a los supuestos de creación por transformación, lo que en su caso debiera explicitarse para clarificar la previsión normativa.

6. El artículo 6 dispone los requisitos de los centros integrados, que serán, además de los establecidos en el artículo 8 del Real Decreto 1558/2005, los cuatro específicos señalados en el precepto. Ahora bien, la citada norma básica se refiere a las condiciones, ya que los requisitos, como

se encargan de explicitar tanto el artículo 2.1 como el propio artículo 8.1 del mismo Real Decreto son los establecidos con carácter general en dicha disposición reglamentaria. De ahí que la remisión haya de ser al Real Decreto y no sólo a su artículo 8, como, por otra parte, recoge la segunda parte del artículo 2.1 del propio Proyecto.

En cuanto a los requisitos específicos ha de llamarse la atención sobre el último de ellos, que se refiere a una experiencia previa, lo que es difícil de cumplir en los casos de nueva creación de centros.

7. El artículo 7 regula la autonomía de los centros integrados en concordancia con el artículo 9 del Real Decreto 1558/2005.

8. El artículo 8 dispone la obligación de un Plan anual de actuaciones y el artículo 9 la elaboración de un Proyecto Funcional. Ambos responden al modelo de planificación del artículo 10 del Real Decreto 1558/2005.

9. El artículo 10 dispone la dependencia orgánica de los centros del Departamento que los creó y establece como órganos unipersonales de los centros integrados politécnicos el Director, el Jefe de Estudios y el Secretario, fijando las funciones de cada uno de ellos.

La enumeración de tales órganos se ajusta al artículo 12.2.a) del Real Decreto 1558/2005, aunque no recoge que ellos integran el equipo directivo del centro; y el sistema de designación del Director reproduce lo dispuesto en el artículo 13.2 de aquella disposición estatal básica. En cuanto a las funciones de tales órganos unipersonales, el Real Decreto 1558/2005 sólo fija las correspondientes al Director, que son en buena medida, aunque con redacción diferente, recogidas en el artículo 10 del Proyecto.

Es conveniente, empero, la consideración específica de dos concretas funciones asignadas al Director. En primer lugar, se asigna al Director como segunda función la representativa, que comprende la representación del centro y también la representación de la Administración de la que dependa el centro, sin perjuicio de las atribuciones de las demás autoridades de la Administración correspondiente. La representación del centro está prevista en el artículo 13.2.a) del Real Decreto 1558/2005, por lo que resta examinar

la representación de la Administración matriz, que puede entenderse con un alcance general o limitado.

En efecto, el tenor del precepto puede interpretarse como atributivo de una representación general de la Administración educativa, lo que, a juicio de este Consejo, mal se compadece, pese a la salvedad que incorpora, con la atribución legal a los Consejeros de la representación del Departamento del que son titulares [artículo 41.1.a) de la LFGNP] y por delegación a los Directores Generales [artículo 22.1.h) de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFACFN)].

Sin embargo, tal función representativa puede también considerarse limitada al propio centro, en cuanto vendría a seguir el precedente de los Decretos Forales 24/1997, de 10 de febrero (Reglamento Orgánico de las Escuelas Públicas de Educación Infantil, Colegios Públicos de Educación Primaria y Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria) y 25/1997, de 10 de febrero (Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria), que atribuyen al Director la función de representar oficialmente a la Administración educativa en el centro o Instituto [artículos 30.a)].

Pues bien, interpretado en este segundo sentido, el precepto no incurre en infracción legal. Es aconsejable, por ello, la incorporación de este matiz (en el centro) al texto.

En segundo lugar, el Proyecto atribuye la designación (nada dice del cese) del resto de órganos unipersonales al Director, mientras que la norma básica sólo le encomienda la propuesta de nombramiento y, en su caso, de cese [artículo 13.2.b) del Real Decreto 1558/2005]. La previsión básica responde al modelo general de organización de los centros docentes, en el que al Director corresponde sólo la propuesta de nombramiento y cese a la Administración educativa de los cargos de Jefe de estudios y de Secretario del centro (ahora, artículo 131.3 de la Ley Orgánica 2/2006). A dicho esquema apunta el artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2002, tanto respecto de la figura del propio Director (apartado 4), como al referirse a la “adaptación”

de la composición y funciones de los centros integrados de formación profesional (apartado 6).

Ahora bien, tal diferencia puede considerarse irrelevante, si se tiene nuevamente en cuenta el precedente que parece seguirse por el texto propuesto, pues la designación no se identifica con el nombramiento, sino que sería la propuesta de éste. En efecto, los citados Decretos Forales 24 y 25/1997 atribuyen también al Director del centro o Instituto la función de designar al Jefe de Estudios y al Secretario, así como a cualquier otro órgano unipersonal de gobierno que pueda formar parte del equipo directivo, pero añaden “y proponer sus nombramientos y ceses” [artículos 30.h)].

Por tanto, interpretada aquella previsión del precepto examinado en tal sentido, no se formula tacha a la misma, si bien ha de aconsejarse su revisión incorporando al texto la otra proposición indicada para clarificar definitivamente su recto significado.

En último término, la relación de funciones de los otros dos órganos unipersonales se atempera a la naturaleza de tales cargos.

10. El artículo 11 contempla como órgano de coordinación los Departamentos de Familia Profesional (apartado 1), prevé la creación de otros órganos de coordinación relacionados con determinadas funciones (apartado 2) y remite a lo que se disponga respecto de los centros dependientes de otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (apartado 3). No se formula objeción a este precepto, cuyo apartado 2 coincide con el artículo 12.3 del Real Decreto 1558/2005, con la salvedad de que la expresión imperativa de éste (“contarán”) se ha sustituido en el Proyecto por otra más abierta (“se podrán crear”), que, en una interpretación conforme con la legalidad, ha de entenderse también en sentido obligatorio.

11. El artículo 12 establece como órganos colegiados de participación el Consejo Social y el Claustro de profesores, señalando la composición y funciones del primero y las competencias del segundo. Tales previsiones recogen los órganos previstos en el artículo 12.2.b) del Real Decreto

1558/2005. En cuanto al Consejo Social, su composición respeta el número máximo de doce integrantes y los tercios correspondientes a los tres grupos representados, así como incorpora al Secretario con voz y sin voto, de acuerdo con el artículo 14.2 del Real Decreto 1558/2005. Las funciones del Consejo Social reproducen, añadiendo una más, las señaladas en el artículo 14.3 del Real Decreto 1558/2005. Y la configuración y las funciones del Claustro reiteran las previstas en los apartados 4 y 5 del artículo 14 del Real Decreto 1558/2005.

12. El artículo 13 obliga a desarrollar un Reglamento Orgánico de los centros integrados politécnicos. Esta previsión, sin parangón en la citada normativa básica, responde al modelo de organización de los centros docentes en línea con los citados Decretos Forales 24 y 25/1997.

13. El artículo 14 sobre gestión de la calidad comienza dejando a salvo la función inspectora, lo que recoge y complementa el ejercicio de la función inspectora previsto en el artículo 11 del Real Decreto 1558/2005.

14. El artículo 15 regula los centros integrados privados remitiendo a los correspondientes artículos del Real Decreto 1558/2005, lo que concuerda con la disposición adicional única de éste sobre el régimen aplicable a los centros privados.

15. No ha de objetarse la disposición adicional primera que prevé la creación excepcional por el Gobierno de Navarra de Centros integrados sectoriales con un régimen singular; ni la segunda que posibilita la creación como órgano de participación de la comunidad educativa del Consejo Escolar de centro integrado, pues la relación de órganos de participación es abierta en la norma básica.

16. La disposición transitoria primera recoge el supuesto de autorización de centros existentes como centros integrados ya previsto en igual disposición del Real Decreto 1558/2005. Y la segunda prevé que el Gobierno autorice la puesta en funcionamiento, con carácter experimental, en el próximo curso de centros integrado piloto.

17. Tampoco se formula tacha a las disposiciones finales: la primera autoriza a los Consejeros de Educación y de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo para la ejecución y desarrollo; y la segunda dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su completa publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

### **C) Otras observaciones**

Desde el punto de vista formal y de técnica legislativa, el Proyecto ha sido objeto a lo largo del precedente análisis de su legalidad de algunas observaciones, que han de ser complementadas con las siguientes:

a) Con carácter general, el Proyecto, a diferencia de los borradores que le preceden, carece en varios preceptos de la necesaria división en apartados y en todo caso éstos no se subdividen u ordenan a través de letras o guiones, lo que dificulta la inteligibilidad del texto y su cita. Por ello, debe llevarse a cabo una revisión total del articulado para estructurarlo debidamente, dividiendo cuando proceda los artículos en apartados y a su vez ordenando éstos mediante letras.

b) La exposición de motivos parece excesivamente amplia, resultando desproporcionada tanto con las memorias que la preceden como con el propio articulado del Proyecto. Por tanto, puede reducirse su contenido, sin merma de la función de motivación que la misma ha de cumplir. Ello no obsta a que se incluya, como justificación normativa, una mención del apartado 1 del artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2002, ya que es el inciso final de este precepto el que habilita a las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, para establecer requisitos específicos que han de reunir los centros de formación profesional.

Asimismo, se observa a lo largo de todo el expediente, y ello repercute en la exposición de motivos, la falta de mención a la reciente Ley Orgánica 2/2006, a la que hemos hecho referencia más atrás, a pesar de que algunos informes y la toma en consideración del Proyecto son posteriores a la entrada en vigor de la misma. Convendría, por ello, incorporar una breve mención a esta norma legal.

c) En el artículo 1 del Proyecto sometido a consulta, a diferencia de los borradores previos, se advierte la omisión de la expresión “Decreto Foral”.

d) En el artículo 2 habría de corregirse el rótulo del precepto, cuyo objeto es la definición más que la denominación, pues ésta se corresponde con la tipología de los centros. Además, la definición y tipología han de referirse correctamente a los centros integrados de formación profesional.

Asimismo, podría mejorarse la redacción de su apartado 1, que separa en dos incisos la definición de centro integrado de formación profesional y, por otra parte, su segundo inciso es reiteración de lo establecido en el inciso inicial del artículo 6 del Proyecto.

En el apartado 2 de este precepto se observa el error de confundir al órgano con el ente, por lo que la referencia no debe ser al Gobierno de Navarra, sino a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que es de la que dependerán los centros. Esta observación es trasladable a la composición del Consejo Social (artículo 12), pues el primer grupo de representantes lo será de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y al artículo 11.3, ya que es la Administración de la Comunidad Foral -y no el Gobierno de Navarra- la que se estructura en Departamentos (artículo 19 de la LFACFN).

e) En el inciso inicial del artículo 4.1 hay una remisión al apartado anterior que ha de ser al artículo anterior.

f) A partir del artículo 5, a diferencia de los dos precedentes, las referencias se realizan a los centros integrados, pese a que la regulación proyectada parece referirse sólo a los públicos o centros integrados politécnicos, ya que el artículo 15 del propio Proyecto realiza, para los privados, una remisión en bloque a la normativa básica estatal.

g) El primer párrafo (o apartado 1) del artículo 10 no concuerda con el rótulo y contenido del precepto, pues se refiere a la dependencia orgánica de los centros integrados politécnicos. Tal previsión debería incorporarse coherentemente a otro precepto del Proyecto, bien el artículo 2 o bien el artículo 5.



Además, entre las funciones del Director se produce una reiteración o duplicación: de un lado, se le atribuye la función de convocar y presidir las reuniones de los órganos colegiados del centro y, de otro, la de presidir el Consejo Social y el Consejo Escolar de Centro integrado, cuando la primera, por su generalidad, cubre la segunda, que además incluye a un órgano sólo posibilitado en una disposición adicional.

h) El último párrafo (o apartado 3) del artículo 11 se refiere a otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, distintos del de Educación (primer párrafo o apartado 1). Tal mención en plural mal se compadece con la previsión del artículo 5.2 que prevé la adscripción bien al Departamento de Educación o bien al Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.

En consecuencia, es aconsejable llevar a cabo una revisión plena del Proyecto de acuerdo con las observaciones formales realizadas para su mejora y para la mejor satisfacción del principio de seguridad jurídica.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los centros integrados de formación profesional en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.