

Expediente: 21/2014

Objeto: Decreto Foral por el que se establecen las normas para la implantación en la Comunidad Foral del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de otras vías no formales de formación, y la estructura orgánica responsable del mismo.

Dictamen: 21/2014, de 30 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de julio de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª Formulación de la consulta

El día 17 de junio de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las normas para la implantación en la Comunidad Foral del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de otras vías no formales de formación y la estructura orgánica responsable del mismo (en lo sucesivo,

el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de junio de 2014.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido a este Consejo resultan las siguientes actuaciones principales en la tramitación del Proyecto:

1. Mediante Orden Foral 263/2013, de 5 de julio, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, se aprueba el inicio de elaboración de una disposición por la que se regule el procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y la participación de los órganos que han de intervenir, designando a los Servicios de Formación y de Asistencia Técnica y Administrativa del Servicio Navarro de Empleo como órganos encargados, junto con la Secretaría General Técnica, de su elaboración y tramitación.
2. Obra en el expediente un primer proyecto de Decreto Foral elaborado por los servicios técnicos del Servicio Navarro de Empleo por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, la estructura organizativa responsable del procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral.
3. El 29 de octubre de 2013, la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación remite al Servicio Navarro de Empleo una serie de sugerencias a incorporar al texto del Proyecto para mejorar su redacción y contenido.
4. El 20 de noviembre de 2013, la Directora del Servicio de Asistencia Técnica y Administrativa y la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo emiten un informe conjunto justificativo del Proyecto en el que se indica que mediante Decreto Foral 247/2000, de 3 de julio, se creó el Consejo Navarro de Formación Profesional quien, en su sesión plenaria de 14 de marzo de 2005, acordó proponer las directrices de la Formación Profesional y la implantación del

Sistema Nacional de Cualificaciones en Navarra; directrices que fueron aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de mayo de 2005. El citado Acuerdo regulaba una serie de agentes que debían participar en el proceso de acreditación de cualificaciones en Navarra (Observatorio, Instituto Navarro de Cualificaciones, la Red Integrada de Orientación Profesional, Centro Formativo y la Agencia de Acreditación de la Competencia) señalando que tales agentes, así como las acciones y procedimientos, serían gestionados y coordinados por la Agencia de Acreditación de la Competencia. Posteriormente, mediante Decreto Foral 19/2013, de 20 marzo, se modificaron los Estatutos del Servicio Navarro de Empleo, dando respuesta a la propuesta del Consejo Navarro de Formación Profesional que instaba al Servicio Navarro de Empleo a asumir las funciones de diseño, coordinación, gestión y ejecución del procedimiento de acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral o vías no formales de formación. El informe termina indicando que “para definir la participación de estos agentes, Departamento de Educación, agentes económicos y sociales miembros del Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Empleo y del Consejo Navarro de Formación Profesional en el procedimiento regulado por el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral, se precisa elaborar una norma que las determine”.

5. El Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Empleo, en sesión celebrada el 25 de noviembre de 2013, por unanimidad aprobó la propuesta de Decreto Foral por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra la estructura organizativa responsable del procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral.
6. El Proyecto estuvo publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana, de

conformidad con los artículos 13 y 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, desde el día 28 de noviembre de 2013 hasta el día 16 de diciembre de 2013, sin que se hubiera recibido sugerencia alguna, según se indica en el informe conjunto de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo y el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades.

7. El 19 de diciembre de 2013, la Directora del Servicio de Asistencia Técnica y Administrativa emite informe de impacto por razón de sexo indicando que en el Proyecto no se incluye contenido que pueda atentar contra el principio de igualdad entre hombres y mujeres o que pueda dar lugar a discriminaciones por razón de sexo. Termina indicando que el Proyecto incluye una disposición adicional precisando que “en los casos en que la propuesta utiliza sustantivos de género gramatical determinados para referirse a diversos posibles sujetos, debe entenderse que se hace por mera economía en la expresión y que se refiere de forma genérica a dichas posiciones incluyendo tanto el caso en que lo ocupen hombres como mujeres con estricta igualdad a todos los efectos”.
8. En el mes de diciembre de 2013, sin concretar la fecha, la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo y el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades, suscriben conjuntamente las memorias justificativa y normativa, organizativa y económica.

La memoria justificativa y normativa señala que la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y Formación Profesional (en lo sucesivo, LOCFP), consagra un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que fomenta la formación a lo largo de la vida, con la finalidad de elevar la empleabilidad y la competitividad productiva, contribuyendo, de ese modo, a la cohesión económica y social, así como al fomento del empleo. El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional constituye el elemento central de la reforma que

entiende la cualificación profesional como el conjunto de competencias con significación para el empleo adquiridas a través tanto de un procedimiento formativo formal o no formal y que son objeto de un procedimiento de evaluación y acreditación que termina con la obtención del certificado de profesionalidad de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. La LOCFP establece que la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales tendrá como referente el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y se realizará a través de un procedimiento que garantice la objetividad, fiabilidad y rigor técnico de la evaluación, pudiendo obtenerse acreditaciones parciales acumulables con la finalidad de completar la formación conducente a la obtención del correspondiente título o certificado.

La memoria normativa, tras reiterar que por acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de abril de 2005 se aprobaron las Directrices para el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional en Navarra, hace referencia al Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, que señala como uno de los fines de la información y orientación profesional el de orientar y promover que las personas participen en los procesos de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral para la obtención de los certificados de profesionalidad regulados por el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, en desarrollo de las previsiones contenidas en la LOCFP.

Tras ello, se refiere al Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral que desarrolla el artículo 8.4 de la LOCFP, que habilitaba al Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, para regular los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias

profesionales, así como sus efectos. En este marco regulador, el Gobierno, en ejercicio de sus competencias, ha ido aprobando por Real Decreto los diferentes títulos de formación profesional del ámbito educativo y los certificados de profesionalidad del ámbito laboral, en distintas áreas de las veintiséis familias profesionales asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones.

A continuación analiza el artículo 21 del citado Real Decreto que establece la estructura organizativa responsable del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, estableciendo [apartado 1.b)], por lo que se refiere a las comunidades autónomas, que en cada comunidad las administraciones educativa y laboral competentes establecerán conjuntamente la estructura organizativa responsable del procedimiento, por lo que el Proyecto de “Decreto Foral de respuesta al mandato establecido en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio y determina y ordena el procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral en la Comunidad Foral y regula los órganos que han de intervenir”.

La memoria justificativa termina señalando que el Proyecto es fruto de la colaboración entre el Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo y el de Educación; “colaboración que se extiende a los agentes sociales y económicos más representativos del Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Empleo de la Comunidad Foral de Navarra con quienes se participa en el desarrollo de las distintas fases de que consta el procedimiento. Por lo tanto, cuenta también con el visto bueno de dichos agentes como miembros del Consejo Navarro de Formación Profesional”.

La memoria organizativa indica que la regulación del Proyecto no altera la organización actual de los departamentos afectados ya que la creación de una Comisión de Seguimiento, a la que se le

atribuyen funciones ejecutivas, no implica modificación o supresión de unidades orgánicas ni alteración de plantilla.

La memoria económica indica que no existe repercusión económica distinta de la que se ha generado con la celebración de las dos convocatorias aprobadas por Resoluciones 397/2010, de 10 de noviembre y 313/2011, de 14 de diciembre, del Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades, referentes a los procedimientos de evaluación y acreditación de competencias profesionales asociadas a determinadas cualificaciones definidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

9. El 20 de diciembre de 2013, se remitió el Proyecto a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral a los efectos de que pudieran realizar las observaciones y aportaciones que estimasen oportunas; formulando sugerencias el Departamento de Educación y el Servicio de Formación Profesional.
10. Con fecha 18 de febrero de 2014, el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe sobre el Proyecto en el que, tras indicar que el Proyecto se estaba tramitando adecuadamente, señalaba una serie de propuestas de mejora respecto de su forma y estructura, así como observaciones en relación con el fondo de la regulación.

Entre otros aspectos que señalaba el citado informe, podemos destacar los siguientes:

Aspectos formales

- Recomendación de modificación del título para incorporar la referencia al procedimiento.
- Observaciones sobre la memoria económica considerando necesario explicar de forma satisfactoria que la aprobación no conllevará incremento de gasto.

- Advertencia de que al tratarse de un proyecto normativo formulado a iniciativa de varios Consejeros, el Consejero competente para su presentación al Gobierno de Navarra es el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.
- Innecesariedad de la disposición adicional segunda dado su contenido lingüístico y no jurídico.

Aspectos de fondo

- El Real Decreto 1224/2009, del que la norma analizada trae causa directa, regula de forma pormenorizada el procedimiento con carácter básico para todo el Estado dejando a las Comunidades Autónomas la regulación de su estructura organizativa en torno al procedimiento y el desarrollo de éste en cuanto a su adaptación a las peculiaridades específicas que en cada caso lo requiera, por lo que se aconseja que el enfoque global de la norma se limite a concretar la estructura organizativa, limitando la regulación del procedimiento a desarrollar o concretar el procedimiento estatal en lo que resulte preciso para las peculiaridades de Navarra.
- Considera que desde una buena técnica normativa no se debe transcribir o reiterar en la norma autonómica lo dispuesto en la norma estatal ya que atenta contra la seguridad jurídica, complica la interpretación de las normas y puede conllevar extralimitaciones competenciales, señalando algunos ejemplos de regulación divergente entre la normativa estatal (Real Decreto 1224/2009) y la propuesta normativa.
- Finalmente, realiza una serie de consideraciones sobre la regulación del servicio de información y orientación, la Comisión de Admisión y la determinación de la estructura organizativa que se propone. El informe señala que la propuesta normativa plantea un esquema organizativo excesivamente complejo que no se ajusta a los principios de claridad, sencillez y simplificación

administrativa que deben presidir estas regulaciones y señala algunos aspectos concretos de asignación de funciones que deberían ser corregidos.

11. El informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa fue analizado, en marzo de 2014, por la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo y por el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades. En dicho informe se aceptan y se trasladan al proyecto definitivo las recomendaciones referentes a la forma y estructura de la norma, salvo la supresión de la disposición adicional segunda que se considera conveniente.

Por lo que se refiere a las consideraciones sobre el fondo y en concreto respecto a la recomendación de limitar el objeto de la norma a concretar la estructura organizativa de Navarra y las peculiaridades procedimentales que de ella se deriven evitando la reiteración de preceptos contenidos en la legislación estatal, aun considerando correctas las reflexiones del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, estima que la solución que acoge la norma facilita su aplicación a los usuarios al no tener que acudir a dos normas jurídicas diferentes para su comprensión. Sí se acepta la recomendación de modificar el título de la norma haciendo referencia a la regulación del procedimiento de evaluación y acreditación.

El informe señala que se ha realizado un esfuerzo en la simplificación de la estructura organizativa cambiando la denominación de la Comisión de Seguimiento, que pasa a denominarse de Acreditación, y se suprimen los centros integrados y los centros de referencia nacional y se elimina el registro de unidades de competencia, encomendando a la Sección de Desarrollo de la Formación para el Empleo del Servicio Navarro de Empleo las funciones de registro de unidades de competencia que desarrolla el Servicio de Trabajo de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos.

12. En cumplimiento de la recomendación del Servicio de Secretariado y Acción Normativa del Gobierno de Navarra, el 14 de mayo de 2014, la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo y el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades, suscriben una memoria económica complementaria de la anterior en la que, tras reiterar lo dicho en la suscrita en diciembre de 2013, añaden que la Red Integrada de Información y Orientación que contempla el artículo 7 del Proyecto tampoco va a tener repercusión económica distinta a la que se viene soportando, ya que la misma ya existe. Tampoco supondrá incremento de gasto el funcionamiento de la Comisión de Acreditación, ya que no está previsto abonar a los representantes de los entes ajenos a la Administración compensación económica alguna.
13. El 29 de mayo de 2014, la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo y el Consejero de Educación, remiten escrito al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), al venir la propuesta normativa promovida por más de un departamento de la Administración de la Comunidad Foral, le solicitan su tramitación.
14. El 30 de mayo de 2014, el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo emite informe en el que tras analizar el procedimiento seguido en la elaboración de la propuesta, considera que se ajusta plenamente a lo establecido por la LFGNP, a expensas de su remisión al Consejo de Navarra.
15. En la sesión de 2 de junio de 2014, de la Comisión de Coordinación, fue examinado el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según certifica el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

16. El Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 5 de junio de 2014, acordó tomar en consideración el Proyecto, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, treinta y cinco artículos estructurados en ocho capítulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y ocho anexos.

La exposición de motivos señala que en el actual panorama de globalización de los mercados y del continuo avance de la sociedad de la información, la LOCFP consagra un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional a la largo de la vida con la finalidad de elevar la empleabilidad de las personas y la competitividad productiva, entre cuyos fines se encuentra el de evaluar y acreditar oficialmente la cualificación profesional cualquiera que hubiera sido su forma de adquisición.

El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo y el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, determinan el procedimiento para evaluar y acreditar la formación adquirida y las cualificaciones profesionales de las diferentes ofertas que regulan. Por su parte, el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, regula el procedimiento único, tanto para el ámbito educativo como para el laboral, para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, norma que dispone que, en cada Comunidad Autónoma, las Administraciones educativas y de empleo establecerán, conjuntamente, la estructura organizativa responsable del procedimiento.

La Exposición de Motivos concluye indicando que el presente Decreto Foral determina el procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y la estructura organizativa responsable del mismo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con el referido Real Decreto 1224/2009, de 17 de

julio y el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de abril de 2005, que aprobó las Directrices para el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional en Navarra.

El capítulo I, integrado por dos artículos, regula el objeto, ámbito y finalidad de la norma. El capítulo II, relativo al modelo de evaluación de la competencia en Navarra, integrado por los artículos 3 al 5, ambos inclusive, regula los criterios de selección de las unidades de competencias encaminadas a la obtención de un título de formación profesional o a un certificado de profesionalidad, señalando que las distintas fases del procedimiento se realizarán en el ámbito geográfico más próximo posible al lugar de residencia de los candidatos. El capítulo III, sobre información y orientación, integrado por los artículos 7 a 9, ambos inclusive, regula los cauces de información y orientación sobre los procedimientos, derechos, obligaciones y obtención de las acreditaciones, para lo que se creará una red de centros de información a lo largo de la geografía navarra; la información y orientación se impartirá por personas que previamente hayan sido habilitadas. El capítulo IV, en sus artículos 10 a 14, ambos inclusive, regula las convocatorias y la inscripción en el procedimiento, señalando los requisitos de participación, regulando los documentos justificativos que deberán acreditar los requisitos de acceso al procedimiento y la Comisión de Admisión, estableciendo su composición, funciones y reglas de funcionamiento.

El capítulo V, artículos 15 a 20, ambos inclusive, regula el desarrollo del procedimiento, diferenciando tres fases, la primera de asesoramiento, la segunda de evaluación de la competencia profesional, que a su vez se subdivide en tres partes: evaluación de las evidencias indirectas, preparación del plan de evaluación, y desarrollo de la evaluación; siendo la tercera fase la de acreditación de la competencia profesional y la obtención de las acreditaciones y expedición de títulos.

El capítulo VI, artículos 21 a 27, ambos inclusive, regula la planificación de los procedimientos, la coordinación y gestión de los organismos técnicos de apoyo, la Comisión de Acreditación, la Sección de Centros Propios y

Acreditación vía Experiencia, el Instituto Navarro de las Cualificaciones y la Sección de Desarrollo de la Formación para el Empleo.

Por su parte, el capítulo VII, artículos 28 a 31, ambos inclusive, regula los centros de evaluación y las comisiones de evaluación, precisando sus funciones y miembros.

El capítulo VIII, por último, en sus artículos 32 a 35, ambos inclusive, contiene la regulación de los asesores y evaluadores señalando sus funciones, el procedimiento de habilitación y el régimen de incompatibilidades.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales, la primera, sobre financiación, establece que los candidatos a los procedimientos de evaluación y acreditación deberán abonar las tasas que legalmente se establezcan, salvo que los departamentos gestores suscriban convenios con asociaciones o sectores profesionales, en cuyo caso, tales entidades serán las obligadas al pago íntegro de los costes derivados del proceso de acreditación y, la disposición adicional segunda, bajo la denominación de igualdad de género, se refiere a la utilización del género gramatical.

La disposición final primera faculta a los Consejeros de Economía, Hacienda, Industria y Empleo y al de Educación para dictar las disposiciones de desarrollo y aplicación que sean necesarias y, la segunda, regula la entrada en vigor.

Al Proyecto se acompañan ocho anexos que a modo de formularios establecen los modelos de documentos, actas y bloques de contenidos para la formación de asesores y evaluadores.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo que designó como órgano responsable de la elaboración del Proyecto a los Servicios de Formación y Asistencia Técnica y Administrativa del Servicio Navarro de Empleo.

Acompañan al Proyecto las memorias normativa y justificativa, organizativa y económica, que motivan su conveniencia y necesidad. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP.

El Proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; sin que se haya presentado alegación o sugerencia alguna en dicho plazo.

El Proyecto fue informado favorablemente por unanimidad por el Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Empleo y cuenta con el visto bueno de los agentes económicos y sociales más representativos miembros del Consejo Navarro de Formación Profesional, según manifiesta el informe de diciembre de 2013 suscrito por la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo y el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del departamento, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la

LFGNP, así como el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, cuyas sugerencias han sido parcialmente tomadas en consideración.

Igualmente, el Proyecto ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en sesión de la Comisión de Coordinación.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.2ª. Marco jurídico del Proyecto, competencias del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra y carácter del dictamen

Tal y como se deriva de la Exposición de Motivos y de los diferentes informes y memorias que obran en el expediente, el Proyecto de norma sometido a nuestro dictamen debe situarse en el marco de la LOCFP. La citada norma, en el contexto de la necesaria renovación permanente del marco normativo de la formación profesional que garantice en todo momento la deseable correspondencia entre las cualificaciones profesionales y las necesidades del mercado de trabajo, crea un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que, en el ámbito de la competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.1ª y 30ª, con la cooperación de las Comunidades Autónomas, debe dar unidad, coherencia y eficacia a la planificación, ordenación y administración de esta realidad, con el fin de facilitar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales. Este Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional constituye el elemento central de la norma que gira en torno al concepto de cualificación profesional entendida como el conjunto de competencias con significación para el empleo, adquiridas a través de un proceso formativo formal e incluso no formal que son objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación. Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo de Cualificaciones Profesionales, con

carácter oficial y validez en todo el territorio nacional que serán expedidos por las Administraciones competentes.

El artículo 7.1 de la referida LOCFP, establece que: “Con la finalidad de facilitar el carácter integrado y la adecuación entre la formación profesional y el mercado laboral, así como la formación a lo largo de la vida, la movilidad de los trabajadores y la unidad de mercado laboral, se crea el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, aplicable a todo el territorio nacional, que estará constituido por las cualificaciones identificadas en el sistema productivo y por la formación asociada a las mismas, que se organizarán en módulos formativos, articulados en un Catálogo Modular de Formación Profesional.” El apartado 3 del precepto, establece que a los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

“a) Cualificación profesional: el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral.

b) Competencia profesional: el conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo.”

Por su parte, el artículo 8, sobre reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales, establece que:

“1. Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, son expedidos por las Administraciones competentes y tendrán los efectos que le correspondan con arreglo a la normativa de la Unión Europea relativa al sistema general de reconocimiento de la formación profesional en los Estados miembros de la Unión Europea y demás Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Dichos títulos y certificados acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes los hayan obtenido, y en su caso, surten los correspondientes efectos académicos según la legislación aplicable.”

El artículo 10.1 sobre ofertas de formación profesional, señala que:

“1. La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30ª y 7ª de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará

los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”.

Es en la disposición final primera en donde se regulan los títulos competenciales invocados por el Estado como habilitantes de la norma, estableciendo que:

“1. La presente Ley se dicta al amparo de las disposiciones 1ª, 7ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución.

2. Al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución, en lo que se refiere a la regulación de la formación profesional en el ámbito del Sistema Educativo, es competencia exclusiva del Estado el desarrollo de los siguientes preceptos:

El apartado 1 del artículo 1, los artículos 2 a 5, los apartados 3 y 4 del artículo 6, los artículos 7 a 9, el apartado 1 del artículo 10 y el apartado 6 del artículo 11.

La disposición adicional tercera.

Igualmente, al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución y en lo que se refiere a la regulación de la formación profesional en el ámbito del Sistema Educativo, son normas básicas de la presente Ley las siguientes:

Los apartados 2 y 3 del artículo 1, los apartados 1 y 2 del artículo 6, los apartados 2 a 7 del artículo 10, los apartados 1 a 5 y 7 del artículo 11 y los artículos 12 a 17.

Las disposiciones adicionales primera y segunda.

3. Al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.7ª, es competencia exclusiva del Estado el desarrollo de la presente Ley en todo aquello que no se refiera a la regulación de la formación profesional en el ámbito del Sistema Educativo, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”.

4. Al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 7ª y 30ª de la Constitución, es competencia exclusiva del Estado el desarrollo de la disposición adicional cuarta.”

Mediante Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, modificado por Real Decreto 1416/2005, de 25 de noviembre, se aprobó el Catálogo de

Certificaciones Profesionales. Igualmente en desarrollo de la LOCFP se aprobó el Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecían las directrices de los certificados de profesionalidad que acreditaban las competencias profesionales adquiridas mediante acciones de formación profesional ocupacional y continua, experiencia laboral, etc.

El citado Real Decreto fue derogado y sustituido por el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad. Su exposición de motivos indica que, conforme con el artículo 8 de la LOCFP, tanto los títulos de formación profesional como los certificados de profesionalidad tendrán los efectos que corresponden con arreglo a la normativa de la Unión Europea relativa al sistema general de reconocimiento de la formación profesional de los Estados miembros de la Unión y demás Estados signatarios del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

El certificado de profesionalidad es el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la Administración Laboral, que acredita la capacitación para el desarrollo de una actividad laboral y asegura la formación necesaria para la adquisición (art. 2.1). Su finalidad es la de acreditar las cualificaciones profesionales o las unidades de competencia recogidas en los mismos, independientemente de su vía de adquisición, bien sea a través de la vía formativa, o mediante la experiencia laboral o vías no formales de formación [artículo 3.a)]. Los certificados de profesionalidad se pueden obtener a través de la superación de todos los módulos formativos correspondientes al certificado de profesionalidad, o mediante los procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación que se establezcan en el desarrollo normativo del artículo 8.4 de la LOCFP (artículo 8.1). Cuando las competencias profesionales se hayan adquirido a través de experiencia laboral o de vías no formales de formación, el acceso al procedimiento para la obtención del certificado de profesionalidad o de una acreditación parcial acumulable, se

realizará según los requisitos y procedimientos que se establezcan en desarrollo de la LOCFP.

Es precisamente el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral (dictado en virtud de las competencias establecidas por el artículo 149.1.1ª, 7ª y 30ª de la CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la legislación laboral; y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución) la disposición normativa que regula el procedimiento y requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, así como los efectos de esa evaluación y la acreditación de las competencias.

El artículo 21 del Real Decreto 1224/2009, dentro del capítulo VI, organización y gestión del procedimiento, establece en su apartado 1.b) que en cada comunidad autónoma, las administraciones educativa y laboral competentes establecerán, conjuntamente, la estructura organizativa responsable del procedimiento; y en su artículo 22 relaciona las funciones que cada administración responsable del procedimiento debe realizar en su propio ámbito territorial, entre las que se encuentran las de planificar, dirigir y coordinar el procedimiento, designar las comisiones de evaluación dictando las instrucciones que orienten su actuación, determinación de las sedes para realizar las fases del procedimiento, planificar y gestionar la formación de los asesores y evaluadores habilitados para ello y acreditar las unidades de competencia a quienes hayan superado las pruebas de evaluación registrando las acreditaciones expedidas.

Por lo que se refiere a la Comunidad Foral y en relación con esta materia se han dictado una serie de normas de carácter organizativo como son el Decreto Foral 247/2000, de 3 de julio, por el que se crea el Consejo Navarro de Formación Profesional y el Decreto Foral 104/2002, de 20 de

mayo, por el que se regula la Sección denominada Instituto Navarro de Cualificaciones y otras referentes a la regulación de la formación profesional en el sistema educativo de la Comunidad Foral de Navarra (Decreto Foral 54/2008, de 26 de mayo) y, junto a ellas, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de abril de 2008, por el que se establecen las directrices para el desarrollo del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional en Navarra y se establecen los elementos y agentes que intervienen en el Sistema de Cualificaciones en Navarra.

Tal y como se ha expuesto y en relación con la materia objeto de dictamen se entremezclan cuestiones relacionadas con dos ámbitos materiales de competencias: la educativa y la laboral, sobre las que la Comunidad Foral tiene competencias de diferente alcance y naturaleza.

En efecto, el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), establece que es de la competencia plena de Navarra 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. Por su parte, conforme al artículo 58.1.b) de la LORAFNA, corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral lo que conlleva (artículo 42 LORAFNA) que corresponderá a Navarra la potestad reglamentaria para la organización de sus propios servicios, la de administración y la revisora en vía administrativa, que deberán ejercitarse de conformidad con las disposiciones de carácter general que dicte el Estado.

Ante esta situación es preciso delimitar cual es el título competencial en cuya virtud el Gobierno de Navarra pretende aprobar el Decreto Foral que se somete a nuestra consideración. Esta cuestión ha sido ya resuelta por el Tribunal Constitucional al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de

Cataluña contra la LOCFP (Sentencia núm. 111/2012, de 24 de mayo) y el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecían las directrices de los certificados de profesionalidad (Sentencia núm. 194/2012, de 31 de octubre).

Según indica esta última sentencia:

“...hay distintas modalidades de formación profesional, encuadrables en materias competenciales distintas y a las que les son de aplicación títulos competenciales estatales y autonómicos también distintos. Así, como se destaca en la STC 111/2012, FJ 3, «la formación profesional que como concepto unitario trata de la capacitación para el desempeño de una profesión y el acceso al mercado laboral. Ahora bien, este concepto cubre una multiplicidad de figuras con perfiles propios y diferenciados. En concreto, dentro del concepto genérico de formación profesional encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua [si bien las actuaciones relativas a estas dos últimas se suelen agrupar bajo la denominación de formación profesional ocupacional, como ocurre en el art. 30.1 de la Ley de ordenación general del sistema educativo]. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 6). Las otras dos, en cambio, no se integran en el sistema educativo, teniendo por objeto la formación ocupacional, específicamente, el desarrollo de actuaciones formativas dirigidas a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, mientras que la continua busca el mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales en su día alcanzadas y que capacitaron para acceder al puesto de trabajo, con el fin de dotar a los trabajadores asalariados de los adecuados instrumentos formativos para hacer operante la directriz constitucional contenida en el art. 40.2 CE, es decir, para garantizar la formación y readaptación profesionales de los trabajadores ante los nuevos y acelerados cambios tecnológicos (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 6)».

La segunda conclusión, derivada de la constatación de la existencia de una pluralidad de títulos competenciales en esta materia, es que, como se indica en los fundamentos jurídicos 4 y 7 de la citada STC 111/2012, la formación profesional reglada o inicial se inserta en el ámbito de las competencias relativas a la educación, mientras que la ocupacional y la continua se incardinarían, como regla general, en la materia laboral y

en las competencias relacionadas con la misma, pues tenemos declarado que «en cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela en la que se ubican materialmente la formación profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia legislación laboral (art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/202, de 17 de octubre (STC 111/2012, F.7).

(...)

Señalado lo anterior lo que debemos determinar ahora es si las cuestiones debatidas en el presente conflicto guardan más directa relación con lo que hemos denominado formación profesional reglada, que forma parte del sistema educativo, lo que conllevaría que el encuadramiento competencial procedente fuera el relativo a educación, o si, por el contrario, se refieren a la formación profesional ocupacional y continua, insertada en el ámbito laboral, pues ya en la STC 111/2012, FJ 5, con cita de doctrina anterior, también excluimos que a los certificados de profesionalidad les resultase de aplicación la competencia estatal sobre «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» del primer inciso del art. 149.1.30 CE.

En suma, de cuanto hemos expuesto hasta ahora resulta que los certificados de profesionalidad tienen como finalidad la acreditación y el reconocimiento de las competencias profesionales de los trabajadores, sean estos desempleados u ocupados, siendo el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo nacional de cualificaciones profesionales previsto en la Ley Orgánica 5/2002 y que ordena las cualificaciones identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional que sean susceptibles de reconocimiento y acreditación, incluyendo el contenido de la formación asociada a cada cualificación. Las competencias profesionales acreditadas mediante los certificados de profesionalidad se adquieren, conforme al no impugnado art. 1.1 del Real Decreto 1506/2003 «mediante acciones de formación profesional ocupacional y continua, programas de formación y empleo, contratos de aprendizaje y para la formación, la experiencia laboral u otras vías no formales de formación». Resulta claro entonces que tales certificados de profesionalidad persiguen la acreditación de las correspondientes competencias profesionales adquiridas por vías en todo caso distintas de las previstas en la formación profesional reglada, tal como ya razonamos en la STC 111/2012, FJ 5, cuando hicimos referencia a «otras figuras acreditativas de capacitaciones profesionales adquiridas en otros ámbitos», en contraposición a los

títulos académicos de formación profesional de grado medio y de grado superior, propios de la formación profesional reglada que, al ser cursada, conlleva la posibilidad de obtener un determinado título académico.

(...)

Debemos entonces concluir, por las razones que se han expuesto, que el ámbito procedente para el encuadramiento de la cuestión controvertida es el laboral, en detrimento del educativo que ha alegado la Generalitat de Cataluña, pues es clara la relación que la adquisición de habilidades profesionales por las vías previstas en la norma, todas ellas situadas, en principio, al margen del sistema educativo, guarda con dicho ámbito”.

Establecido que nos encontramos ante una materia cuyo encuadramiento correcto es el ámbito de la competencia en materia laboral, habrá que recordar la doctrina constitucional sobre la distribución competencial de dicha materia. En tal sentido dice la STC 111/2012, que:

“... la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral, pues las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, son las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito de lo laboral (STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2). Además, hemos señalado reiteradamente que la expresión “legislación” que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no sólo las leyes, sino también los reglamentos... La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre “legislación laboral” ex art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11). (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4).

La competencia autonómica en esta materia que es, como ya se ha expuesto, de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4), y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de

relaciones laborales (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11). En esta línea se enmarca el art. 112 EAC, según el cual, corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, además de la función ejecutiva, comprensiva de la potestad de organización de su propia administración, la potestad reglamentaria, previsión ésta que, de acuerdo con la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61, ha de entenderse «limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica».

También, como dice la STC 52/2006, de 16 de febrero, tales competencias comprenden no solamente la actividad ejecutiva derivada de la aplicación de las normas estatales, tanto leyes como reglamentos, sino también, “la de emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para ello y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales” (STC 194/1994, de 23 de junio).

Por lo tanto, a modo de resumen, nos encontramos ante un proyecto normativo que se encuadra en el ámbito de la competencia en materia laboral, en el que la Comunidad Foral de Navarra, conforme a los artículos 58 y 42 de la LORAFNA y la doctrina constitucional antes expuesta, tiene competencia de carácter ejecutivo, estando su competencia normativa limitada a la emanación de reglamentos de organización y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva, debiendo respetar las disposiciones de carácter general que haya dictado el Estado al amparo no solo de la competencia del artículo 149.1.7ª, sino también de las que se hayan dictado en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución.

Dicho lo anterior y entrando en el análisis del carácter de nuestro dictamen, que ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1.f) de la LFCN (proyecto de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones), hay que decir que

la norma propuesta carece del carácter o naturaleza de reglamento ejecutivo, ya que, como hemos indicado, la competencia de la Comunidad Foral en esta materia, en el ámbito normativo, queda limitada a la de autoorganización interna y de ordenación funcional de la competencia, características impropias de un reglamento ejecutivo que tiene por función el desarrollo y ejecución directa de una norma legal. Si a ello añadimos la ausencia total de competencia normativa para completar o desarrollar la legislación estatal en la materia, habremos de concluir negando el carácter de reglamento ejecutivo a la norma proyectada.

Siendo ello así, el presente dictamen, al no estar incluido dentro de la previsión del artículo 16.1.f) de la LFCN, se entiende que se emite con carácter facultativo, al amparo de lo establecido en el artículo 18 de la LFCN.

II.3ª. 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 lo sucesivo, LRJ-PAC), así como de la LFGNP -en particular, el artículo 56.2 y 3-, 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, 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.

Siendo la competencia de la Comunidad Foral de Navarra una competencia ejecutiva cuya potestad normativa queda limitada a la de autoorganización interna y ordenación funcional de la propia competencia, el Proyecto deberá respetar íntegramente el marco normativo establecido por el Estado y contenido en la LOCFP, Real Decreto 34/2001 y sus modificaciones que regulan los certificados de profesionalidad y, por

supuesto, el Real Decreto 1224/2009, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral.

A) Habilitación y rango de la norma

Como venimos señalando, el Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria de organización interna y ordenación funcional de la competencia, en el ejercicio de la habilitación establecida por el artículo 21.1.b) del Real Decreto 1224/2009, para establecer la estructura organizativa del procedimiento y regular las funciones que el artículo 22 del citado Real Decreto encomienda a la Administración Foral de Navarra.

Por lo tanto, existe habilitación legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP) y su rango es el adecuado.

B) Justificación

El Proyecto se justifica debidamente tal y como se deriva y resulta de la propia exposición de motivos y de las memorias e informes obrantes en el expediente. En definitiva, pretende determinar la estructura organizativa responsable del procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales en Navarra, dando cumplimiento a lo establecido en el Real Decreto 1224/2009 y precisando las particularidades propias del mismo adecuándolo a nuestra realidad territorial y organizativa.

C) Sobre el contenido del Proyecto

El Capítulo I, compuesto por dos artículos, regula el objeto de la norma, su ámbito de aplicación y sus fines. Su objeto, artículo 1, es establecer las normas para la implantación en Navarra del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia u otras vías no formales de formación, de conformidad con lo establecido por el Real Decreto 1224/2009; normas que se aplicarán a las convocatorias que realice la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El artículo 2 establece que son fines de la norma, además de los establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 1224/2009, los de motivar a las personas en la

mejora profesional a través de la formación; orientar sobre los itinerarios profesionales que permitan la obtención de los certificados de profesionalidad y fomentar la competitividad mediante la acreditación oficial de las competencias profesionales. Su regulación es plenamente conforme con el ámbito competencial de Navarra en la materia y respeta el objeto y finalidad de la normativa estatal de aplicación.

El capítulo II regula el modelo de evaluación de la competencia en Navarra y, en su artículo 3, fija los criterios para la selección de las unidades de competencia en las diferentes convocatorias atendiendo al volumen de la demanda, aparición de nuevas normas de regulación que obliguen a nuevas acreditaciones, razones de desarrollo estratégico, demandas realizadas por sectores empresariales y ofertas realizadas por otras Comunidades Autónomas y por la Administración General del Estado. La selección se realizará teniendo en cuenta itinerarios que combinen el procedimiento de reconocimiento con la formación complementaria para obtener un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad. El artículo 4 establece que el procedimiento tendrá como referente la unidad de competencia pero, salvo los casos señalados en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1224/2009, se enmarcarán en un título de formación profesional o certificado de profesionalidad. El artículo 5 establece que las distintas fases del procedimiento se ejecutarán, en la medida de lo posible, en el ámbito geográfico más próximo al lugar de residencia de los candidatos, para lo que se establecerán centros de zona con distribución territorial y, el artículo 6 indica que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra facilitará información y orientación en red, especialmente a través del portal web de la Red Integrada de Información y Orientación. La regulación del capítulo II es conforme a derecho, respeta las determinaciones establecidas en la legislación estatal y adopta decisiones de organización interna para la aplicación de los procedimientos de evaluación y acreditación en nuestra Comunidad Foral.

El capítulo III regula pormenorizadamente, en sus artículos 7 a 9, ambos inclusive, la aplicación de los principios de información y orientación establecidos en el artículo 8 del Real Decreto 1224/2009, garantizando los

cauces que faciliten la información y orientación a todas las personas que lo soliciten sobre las distintas fases del procedimiento, el acceso, derechos y obligaciones y las acreditaciones oficiales que se pueden obtener. Esta información se facilitará preferentemente a través de la Red Integrada de Información y Orientación, instrumento de apoyo al Sistema Nacional de Cualificaciones. La Sección de Centros propios y Acreditación Vía Experiencia, el Instituto Navarro de Cualificaciones y la Sección de Desarrollo de la Formación para el Empleo del Servicio Navarro de Empleo facilitarán guías metodológicas y modelos de autoevaluación y se garantiza la formación de los orientadores para la consecución de los objetivos que se pretenden (artículo 7). Se propone la creación de una red de centros de información y orientación distribuidos geográficamente que deberán reunir las condiciones adecuadas para realizar tales labores y se les facilitarán los materiales de apoyo necesarios. El Proyecto considera como centros de información y orientación a los Centros de Referencia Nacional en Navarra y a los Centros Integrados de Formación Profesional. También tendrán esta condición la Sección de Centros propios y Acreditación Vía Experiencia, las Agencias de Empleo del Servicio Navarro de Empleo y servicio de orientación de los agentes sociales. El artículo 8 establece una relación de centros y organismos que pueden ser designados como centros de información y orientación. Por último, el artículo 9 establece que la información y orientación, en el seno del procedimiento de acreditación de la competencia, son servicios especializados que deben prestarse por personas debidamente habilitadas por la Dirección General de Educación, Formación Profesional y Universidades o por el Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo y regula los requisitos para la obtención de la habilitación y las funciones que los citados técnicos deberán desempeñar.

Ningún reproche jurídico puede realizarse a la regulación del capítulo III que respeta los principios y la regulación establecida por la legislación estatal y adopta decisiones organizativas en el ámbito de la Comunidad Foral para su aplicación.

El capítulo IV, artículos 10 a 14, ambos inclusive, regula la convocatoria e inscripción en el procedimiento. Dando cumplimiento al artículo 10 del Real

Decreto 1224/2009, el artículo 10 del Proyecto establece que las convocatorias se aprobarán por el Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo o el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades, con el informe vinculante del otro órgano y previa comunicación al Consejo Navarro de Formación Profesional. Estas convocatorias, que podrán realizarse a instancia de las organizaciones empresariales y sindicales presentes en el Consejo Navarro de Formación Profesional, en las que constarán, al menos, los requisitos establecidos en el artículo 10.1 del Real Decreto 1224/2009, deberán publicarse íntegramente en el Boletín Oficial de Navarra y un extracto en el Boletín Oficial del Estado, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 13.4 del Real Decreto 1224/2009. El artículo 11 del Proyecto regula los requisitos que deben cumplir indicando que serán los establecidos en el artículo 11 del Real Decreto 1224/2009 y los que, en su caso, determine la convocatoria. Dada la competencia meramente ejecutiva de la Comunidad Foral en esta materia, la referencia a los requisitos que señale, en su caso, la convocatoria, debe entenderse limitada a completar el supuesto previsto por el artículo 10.1.b) del citado Real Decreto 1224/2009, no siendo posible alterar en más, ni en menos, los requisitos establecidos en el artículo 11.

El artículo 12 regula la preinscripción y admisión en el procedimiento estableciendo que los interesados deberán presentar sus solicitudes en la forma y lugar que señale la convocatoria, adjuntando la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos de acceso y los datos necesarios para aplicar las prioridades de admisión, caso de que existan más solicitudes que plazas convocadas. La Comisión de Admisión analizará la documentación y hará pública la lista de admitidos, contra la que se podrá presentar reclamación ante la propia Comisión y frente a su decisión, se podrá interponer recurso de alzada ante el órgano que aprobó la convocatoria. El artículo 13, sobre documentos justificativos de los requisitos de acceso, dispone que la justificación de la experiencia laboral se realizará conforme a lo establecido por el artículo 12.1 del Real Decreto 1224/2009 y, por lo que se refiere a la justificación de las competencias adquiridas a través de vías no formales de formación, regula su acreditación con base en la habilitación que establece el artículo 12.2 del citado Real Decreto. Por su

parte, el artículo 14 regula la composición y funciones de la Comisión de Admisión en el ejercicio de la potestad de autoorganización vinculada a la traslación del procedimiento a nuestra Comunidad. Al igual que los capítulos anteriores, su regulación es conforme al ordenamiento jurídico.

El capítulo V desarrolla las normas del procedimiento en sus artículos 15 a 20, ambos inclusive. Como señala la exposición de motivos del Real Decreto 1224/2009, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, la gestión del sistema se descentraliza en las Comunidades Autónomas, a las que corresponderá la convocatoria y gestión de los procesos de evaluación y acreditación de las competencias. La regulación del Proyecto se ajusta a las normas procedimentales de cumplimiento obligatorio establecidas por el Real Decreto 1224/2009, completando su regulación con normas para su concreta traslación a las convocatorias que realicen los órganos de la Comunidad Foral de Navarra. Así, la regulación del Proyecto respeta las fases procedimentales establecidas por la normativa estatal y regula en su artículo 16 la fase primera de asesoramiento, en el artículo 17 la segunda fase de evaluación, en la que se distinguen tres subfases: a) evaluación de evidencias indirectas, b) preparación del plan de evaluación, y c) desarrollo de la evaluación, y, la tercera fase (artículo 18) que es la de acreditación de la competencia profesional y sus efectos, precisando que la acreditación de las unidades de competencia tendrán los efectos oficiales sobre los títulos y los certificados de profesionalidad que se determinan en el artículo 19 del Real Decreto 1224/2009.

El artículo 19 del Proyecto regula la expedición de las unidades de competencia que se hayan obtenido, que se realizará por el Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo y se comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal conforme a lo establecido en el artículo 18.2 del Real Decreto 1224/2009. Por último, el artículo 20 del Proyecto precisa que al término del proceso de evaluación y acreditación, a través de la sección de centros propios y acreditación vía experiencia, se podrá orientar a los interesados sobre la formación necesaria para conseguir un título de formación profesional o un certificado de profesionalidad.

El capítulo VI regula la planificación, organización y gestión del procedimiento. El artículo 21 establece que la planificación del procedimiento contribuirá al desarrollo económico y social de manera coherente con las políticas y estrategias que desarrolle el Gobierno de Navarra y que el Consejo Navarro de Formación Profesional emitirá recomendaciones sobre el proceso de implantación y desarrollo.

El artículo 22 establece que la Sección de Centros Propios y Acreditación Vía Experiencia es el órgano responsable de la organización, coordinación y gestión del procedimiento y el Instituto Navarro de las Cualificaciones y la Sección de Desarrollo de la Formación para el Empleo del Servicio Navarro de Empleo los principales organismos técnicos especializados que prestarán apoyo a los centros oficiales que desarrollen el procedimiento. El artículo 23 regula la creación y composición de la Comisión de Acreditación y el artículo 24, sus funciones. El artículo 25 se refiere a la regulación de la Sección de Centros Propios y Acreditación Vía Experiencia regulando sus funciones y en los artículos 26 y 27 se regulan las funciones y el papel que corresponde al Instituto Navarro de las Cualificaciones y a la Sección de Desarrollo de la Formación para el Empleo en el ámbito del procedimiento de acreditación y evaluación de competencias profesionales.

Nada hay que objetar a la regulación del capítulo VI que se limita a establecer normas de organización interna en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la gestión, coordinación, planificación y ejecución del procedimiento de acreditación competencial de referencia.

El capítulo VII regula los centros oficiales y las comisiones de evaluación. En el artículo 28 se establecen los centros que pueden ser sedes principales para el desarrollo de las distintas fases del procedimiento. Las Comisiones de evaluación de las diferentes especialidades o familias profesionales correspondientes a las unidades de competencia, su composición, funciones y régimen de funcionamiento conforme a lo establecido por el Real Decreto 1224/2009, se regulan en los artículos 29 a 31 del Proyecto. Su regulación es adecuada, cumple y respeta las

previsiones normativas del Real Decreto 1224/2009, sobre la Comisión de Evaluación y complementa el régimen de funcionamiento mediante remisión a la Ley Foral 15/2004, de 3 de noviembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El capítulo VIII regula, en sus artículos 32 a 35, el papel de los asesores y evaluadores, sus funciones, conforme a lo establecido por los artículos 23 y 24 del Real Decreto 1224/2009, así como los requisitos y procedimientos para su habilitación conforme a lo establecido por el artículo 25 del Real Decreto estatal, contemplando la posibilidad de que, con su consentimiento, formen parte de un registro nacional; se establece también su régimen de incompatibilidades y se contempla la posibilidad de perder la habilitación, caso de recibir una evaluación negativa por el desempeño de sus funciones, mediante Resolución de la Dirección General de Educación, Formación Profesional y Universidades o del Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo.

La disposición adicional primera regula el sistema de financiación de los costes que genere el procedimiento bien mediante las tasas que legalmente se establezcan, bien mediante acuerdos con empresas, asociaciones o entidades pertenecientes a sectores profesionales o productivos para la evaluación y acreditación de sus competencias profesionales. La disposición adicional segunda sobre igualdad de género realiza una explicación sobre el uso de los sustantivos de género gramatical, indicando que se hace por mera economía en la expresión. La disposición final primera faculta a los Consejeros de los Departamentos de Economía, Hacienda, Industria y Empleo y de Educación, para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación y la disposición final segunda, regula la entrada en vigor del Proyecto, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Ninguna objeción jurídica puede realizarse a la regulación de las disposiciones adicionales y finales.

Por último, el Proyecto contiene ocho anexos, con numeración romana, en el que a modo de formularios se establece el modelo de historial

profesional y formativo (Anexo I); modelo de informe de consejo asesor (Anexo II); Acta de evidencias indirectas (Anexo III); Plan de evaluación individual (Anexo IV); Acta individual de evaluación (Anexo V); modelo de acreditación de unidades de competencias (Anexo VI); Programa de formación de asesores y evaluadores (Anexos VII y VIII).

Tampoco existe reparo jurídico que realizar al contenido de los anexos indicados.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las normas para la implantación en la Comunidad Foral del procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de otras vías no formales de formación, y la estructura orgánica responsable del mismo, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.