



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 2 0 / 2 0 1 1

(Pleno)

La Laguna, a 13 de abril de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 127/2011 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del dictamen, legitimación y preceptividad.

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), mediante comunicación de fecha 2 de marzo de 2011, registrada de entrada el día 7 del mismo mes, se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Canarias*.

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de petición del mismo respecto del PD que el Gobierno tomó en consideración en la reunión celebrada el 24 de febrero de 2011.

La emisión del Dictamen se ha interesado por el procedimiento ordinario, estando legitimado para recabarlo el Sr. Presidente del Gobierno al amparo de lo previsto en el artículo 12.1 LCCC.

2. La consulta al Consejo Consultivo es preceptiva conforme a lo dispuesto en el citado artículo 11.1.B.b) LCCC, que otorga este carácter a los dictámenes que versen sobre proyectos de reglamentos de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP), define, en el primer párrafo de su artículo 11.4, los Centros integrados de formación profesional como nuevos centros que, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones, impartirán todas las ofertas de formación profesional, conducentes a títulos y certificados de profesionalidad, que estén referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El segundo párrafo del artículo 11.4 establece que las Administraciones, en el ámbito de sus competencias, podrán crear y autorizar dichos Centros integrados de formación profesional con las condiciones y requisitos que se establezcan. Por otro lado, el artículo 11.6 de esta misma ley señala que 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.

El Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional, establece la tipología, fines y funciones de dichos centros, así como las condiciones que deberán reunir los mismos.

Siendo básica esta normativa, y de desarrollo de la misma el PD que nos ocupa, resulta preceptivo el Dictamen que se solicita.

II

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad del Proyecto de Decreto (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), emitido conjuntamente con fecha 2 de diciembre de 2009 por el Servicio Canario de Empleo y la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos.

- Memoria Económica de 10 de diciembre de 2009 de la Dirección del Servicio Canario de Empleo (artículo 44 de la Ley 1/1983 en relación con el artículo. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), en la que se justifica que la Disposición que se propone no tiene repercusión en el gasto público. Se ha elaborado

también con fecha 22 de diciembre de 2009 Memoria Económica por parte de la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos en la que igualmente se justifica que la norma proyectada no tiene repercusión económica.

- Informe de impacto por razón de género [artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de Gobierno, en la redacción dada por la ley 30/2003, en relación con la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983] emitido el 3 de enero de 2010 por el Servicio Canario de Empleo.

- Informes de las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías Educación, Universidades, Cultura y Deportes y de Empleo, Industria y Comercio, de fechas, respectivamente, 8 y 14 de enero de 2010 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Documentación relativa al trámite de información pública al que fue sometido el Proyecto de Decreto [artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, en relación con la Disposición Final primera de la Ley 1/1983], sin que se presentaran alegaciones durante el plazo concedido al efecto, según consta en la certificación emitida por la Dirección del Instituto Canario de Cualificaciones Profesionales.

En esta misma certificación se acredita que el proceso de elaboración de la norma reglamentaria proyectada se ha desarrollado a través de una Comisión de Trabajo creada en el seno del Consejo Canario de Formación Profesional, constituida por la Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras, Consejo Escolar de Canarias, Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife, Confederación Canaria de Empresarios, Dirección General de Agricultura, Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos y Servicio Canario de Empleo.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 9 de marzo de 2010 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero).

- Informe del Consejo Escolar de Canarias de 10 de marzo de 2010 (artículo 20 de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares), cuyas observaciones han sido objeto de consideración en el informe emitido con fecha 30 de marzo de 2010 por la Dirección del Instituto Canario de Cualificaciones Profesionales.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de fecha 5 de julio de 2010, [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido consideradas en informe de la Dirección del Servicio Canario de Empleo. Sobre el momento de emisión de este informe preceptivo se reitera la indicación que se ha formulado en anteriores dictámenes, en cuanto a que para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 19.5 del citado Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, ha de solicitarse una vez instruido el expediente de elaboración del proyecto normativo de que se trate.

- Documentación relativa a la remisión del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, presentando diversas observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo.

- Informe de legalidad de 14 de febrero de 2011, emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Empleo, Industria y Comercio y de Educación, Universidades, Cultura y Deportes [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 21 de febrero de 2011 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril).

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias y marco normativo.

1. En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) para dictar la norma proyectada, ha de señalarse que el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía (EAC) atribuye a la CAC la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que lo desarrollan.

En aplicación de los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado (artículo 149.1.30) se aprobó la expresada Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Por su parte, el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, que regula los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional, señala las competencias atribuidas a las Administraciones educativas y laborales de la

Comunidades Autónomas para la creación y autorización de estos Centros, su planificación, gestión y financiación, así como el ejercicio de la función inspectora.

Así pues, a partir de esta normativa básica, el proyecto normativo que nos ocupa tiene por objeto, como señala el artículo 1 del mismo, *“la regulación de los Centros integrados de formación profesional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias a los que hace referencia la LO 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de formación profesional”*.

2. Marco normativo en el que se inserta el PD.

Como se ha señalado y se expone en el preámbulo del Proyecto de Decreto que se dictamina, el parámetro normativo de referencia lo constituye, en primer lugar, la LOCFP, que ha sido objeto de reciente modificación mediante la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, que ha adicionado la regulación, entre otros aspectos de interés de la materia, de la posibilidad de creación de cursos de especialización, la oferta de programas formativos complementarios, la consolidación de una red estable de centros de formación profesional y el desarrollo completo o parcial de la enseñanza a distancia para la formación profesional.

La mencionada Ley Orgánica, como también se ha indicado, fue objeto de desarrollo mediante el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional.

Por otro lado, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala, en su artículo 39.5, que los estudios de formación profesional podrán realizarse tanto en los centros educativos que la norma establezca, como en los Centros integrados y de referencia nacional a los que se refiere el artículo 11 de la LOCFP.

Hay que tener en cuenta en esta materia el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que contempla a los Centros integrados de formación profesional como centros para la mejora de las políticas del ámbito laboral que mejor pueden contribuir a la consecución de los objetivos de empleo.

Además, el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, recoge en su artículo 12, entre los centros en los que

se pueden impartir las acciones formativas correspondientes a certificados de profesionalidad, a los Centros integrados.

El Decreto 43/2003, de 7 de abril, por el que se crea y regula el Instituto Canario de las Cualificaciones Profesionales, señala entre sus finalidades la de diseñar y actualizar el sistema integral de cualificaciones profesionales de Canarias así como, la de establecer los requisitos para la acreditación de las cualificaciones profesionales en Canarias.

A su vez, en la Estrategia Canaria de Empleo 2008, se recoge en el área de "Adaptabilidad" que la creación y consolidación de una Red de Centros integrados de formación profesional, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, permitirá disponer de un recurso flexible para el desarrollo de las diferentes programaciones y responderá a las necesidades de formación-cualificación demandadas por los trabajadores y por el mercado laboral.

Asimismo, el Plan Canario de Formación Profesional 2009-2012, aprobado por el Gobierno de Canarias el 1 de septiembre de 2009, contempla, entre otras actuaciones, la necesidad de diseñar, crear y consolidar una red de Centros integrados públicos y privados de formación profesional, con objeto de optimizar los recursos humanos y materiales disponibles e impulsar los esfuerzos de cualificación de las personas.

IV

Estructura del Proyecto de Decreto.

1. El PD objeto de este Dictamen, como se ha señalado, regula los Centros integrados de formación profesional de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a los requisitos y condiciones que, en desarrollo de la LOCFP, han quedado establecidos por el RD 1558/2005.

2. En cuanto a la estructura del PD, éste se integra por un preámbulo en el que se señala el marco normativo en el que se inserta la norma, a la que le siguen 24 artículos, distribuidos a lo largo de seis capítulos. El primero de ellos se titula: "Disposiciones generales", y contiene los artículos 1 al 6, relativos al objeto y ámbito de aplicación de la norma, a la definición, tipos, fines y funciones de los centros integrados de formación profesional, así como a los protocolos generales de colaboración. El segundo capítulo contiene las normas relativas a la Creación, autorización y requisitos de los centros integrados, lo que se regula en los artículos 7 y 8 del PD. El capítulo III contiene las normas relativas a la "Autonomía,

planificación, gestión y financiación” de los citados centros, a lo largo de los artículos 9 a 13. El capítulo IV, con el título: “Órganos de gobierno y de participación”, recoge, en el artículo 14 la enumeración de tales órganos, reservando los artículos 15, 16 y 17, agrupados en una sección 1ª, a los órganos de gobierno: equipo directivo, nombramiento y cese de la dirección, y sus funciones, y en una sección 2ª, en los artículos 18 a 20, se señalan los órganos de participación: Consejo Social, sus funciones, y el claustro. El Capítulo V recoge los “Órganos de Coordinación”, que se regulan en el artículo 21. El capítulo VI hace referencia al “Personal de los Centros Integrados”, lo que se desarrolla en los artículos 22 a 24, referidos al profesorado, el personal que desarrolla funciones de información y orientación, y el personal que ejerce funciones de evaluación y acreditación profesional.

Además, consta el PD de dos disposiciones adicionales; la primera, sobre los centros integrados de titularidad privada, y la segunda, sobre la modificación del Decreto 233/1997, de 18 de septiembre, por el que se crea el Consejo Canario de Formación Profesional. Una única disposición transitoria, relativa a los títulos y certificados de profesionalidad no adaptados al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, y tres disposiciones finales, la primera sobre normativa de aplicación supletoria, la segunda sobre habilitación normativa, y la tercera sobre la entrada en vigor de la norma.

V

Observaciones que se formulan.

El Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen suscita las siguientes observaciones:

1. Con carácter general, ha de observarse que la norma proyectada viene a reproducir en la mayoría de sus preceptos lo dispuesto en el Real Decreto 1558/2005.

A este respecto procede señalar que, según ha reiterado el Tribunal Constitucional (SSTC 10/1982, de 23 de marzo; 38/1982, de 22 de junio; 76/1983; 62/1991, de 22 de marzo; 147/1993, de 29 de abril; 162/1996, de 17 de octubre; 150/1998, de 30 de julio; 47/2004, de 25 de marzo; y 341/2005, de 21 de diciembre, entre otras), estas prácticas legislativas pueden resultar contrarias al sistema de fuentes por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución, como es el caso de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales o en los que las

leyes autonómicas reproducen normas incluidas en la legislación básica del Estado o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en un ley orgánica. Estas prácticas además, señala el Tribunal, pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

El Tribunal no obstante, modula las consecuencias que puede llevar aparejada la reproducción de normas estatales por las autonómicas, de tal forma que resultan inconstitucionales por vicio de competencia las normas autonómicas que reproducen normas estatales cuando la Comunidad Autónoma carece de toda competencia sobre la materia regulada por las normas estatales. En cambio, en el supuesto de que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma ostenten competencia normativa sobre una misma materia, la reiteración por las normas autonómicas de preceptos estatales no incurrirá en inconstitucionalidad por vicio de competencia sólo si dicha reiteración sea necesaria para dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico o para asegurar la plena eficacia de la legislación básica (por todas, STC 341/2005).

Resultando el presente Proyecto de Decreto desarrollo de la legislación básica en la materia la reproducción no vicia por sí misma el texto propuesto, si bien como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 38/1982, de 22 de junio, constituye un técnica legislativa inadecuada la de incluir en disposiciones la transcripción de preceptos de la legislación básica, porque ello introduce un factor de inseguridad en el Ordenamiento y de posible confusión al poderse introducir aparentes modificaciones inadvertidas cuando la transcripción no es absolutamente literal o se saca de su contexto lo transcrito, pues por el contrario, como ocurre en el art. 24 del PD, se incurriría en vicio de incompetencia. Además, puede surgir la eventualidad de incurrirse en vicio de inconstitucionalidad sobrevenida, en caso de ulterior modificación de la norma básica de cobertura, que deje sin soporte el texto de la norma proyectada.

2. También como observación de carácter general procede señalar que en Proyecto de Decreto no contiene la labor de desarrollo que le es propia, pues casi en su totalidad, como antes se ha señalado, se limita a reproducir la legislación básica, sin desarrollar aquellos aspectos propios de la labor normativa autonómica mediante la concreción de las normas básicas, adaptándolas a las especificidades de la Comunidad Autónoma y a las propias opciones de la política autonómica en la materia. Esta labor de desarrollo propia de la norma proyectada se remite sin

embargo a la potestad reglamentaria de los titulares de las Consejerías con competencia en materia educativa y laboral, no sólo como una habilitación genérica contenida en la Disposición final Segunda, sino en concretas remisiones, como ocurre en los artículos 7.3 y 9.

La norma por otra parte tampoco determina los requisitos específicos de los Centros integrados de formación profesional a que se refiere el artículo 11.1 de la Ley 5/2002.

3. Procede seguidamente realizar las siguientes observaciones al articulado:

- **Artículo 16 en relación con el artículo 20.** De conformidad con el apartado 1 del artículo 16, el Director será nombrado previa consulta a los órganos colegiados de participación del centro. Estos órganos, de acuerdo con el artículo 14.b), son el Consejo Social y el Claustro de profesorado.

En concordancia con lo previsto en el citado apartado 1 del artículo 16, el artículo 19.e) contempla como función del Consejo Social la de emitir informe con carácter previo al nombramiento del Director. Sin embargo, no se contiene análoga previsión en el artículo 20, relativo a las funciones del claustro, por lo que procede su inclusión o, en otro caso, la modificación del artículo 16.1 al objeto de requerir únicamente el informe del Consejo Social.

- **Artículo 18.** Esta norma no determina la forma de elección de estos representantes ni el régimen de funcionamiento de este órgano colegiado.

- **Artículo 21.** No se establecen en este precepto las funciones que corresponden a cada uno de los órganos de coordinación que se crean.

C O N C L U S I Ó N

Se considera conforme a Derecho el Proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Canarias. No obstante, se formulan observaciones de carácter general y al articulado en el Fundamento V.