

Expediente Núm. 272/2014
Dictamen Núm. 276/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de noviembre de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 20 de octubre de 2014 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se señalan los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Refiere que el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, atribuye al Gobierno el establecimiento de los requisitos básicos de los centros que impartan este tipo de enseñanzas, lo que

efectuó con la aprobación del Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los Requisitos Básicos de los Centros Integrados de Formación Profesional, y que en él se señalan las competencias de las Administraciones educativas y laborales de las Comunidades Autónomas para la creación o autorización de estos centros.

También se recogen en el preámbulo las referencias legales a otras normas de aplicación: la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; 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 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo. Expone, asimismo, que según el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, la Comunidad Autónoma tiene atribuida "la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución (...) y las leyes orgánicas que, conforme al artículo 81.1 de la misma lo desarrollen". En este contexto, la norma proyectada "desarrolla el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre".

Tales antecedentes, señala, "hacen necesario que estos centros" cuenten con "una normativa propia que regule su organización y funcionamiento", y se "pretende (...) un modelo de centro abierto a la empresa, a la sociedad y a Europa, que ocupe una posición estratégica en la oferta de formación y que (...) sea un motor de competitividad en todos los sectores, tanto desde la perspectiva de la formación inicial de la juventud, como desde el apoyo en el acceso de los trabajadores y trabajadoras a nuevas competencias y cualificaciones profesionales".

La parte dispositiva del proyecto de Decreto contiene cuarenta y tres artículos, cuatro disposiciones adicionales, tres transitorias y tres finales, todos ellos titulados.

El proyecto está dividido en cuatro capítulos que regulan, los siguientes aspectos: disposiciones generales (artículos 1 a 4); creación, autorización y requisitos (artículos 5 a 7); autonomía, planificación, gestión y financiación (artículos 8 a 18), y órganos de gobierno, participación y coordinación (artículos 19 a 43), dividiéndose este último, su vez, en tres secciones, denominadas órganos de gobierno, órganos de participación y órganos de coordinación.

Las disposiciones adicionales se refieren al personal de los centros creados por transformación, al profesorado de los Cuerpos de Catedráticos y Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional, a los órganos unipersonales de gobierno y a los centros integrados de formación profesional privados. Las disposiciones transitorias contemplan los aspectos relativos a los títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad no adaptados al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, a la evaluación de la función directiva y a las autorizaciones de creación de nuevos centros integrados de formación profesional. Por último, las disposiciones finales se ocupan de la normativa de aplicación supletoria, de establecer una habilitación normativa y de la entrada en vigor de la norma, fijándola a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

Con fecha 28 de abril de 2014, las Jefas de los Servicios de Formación Profesional y Enseñanzas Profesionales y de Programación y Seguimiento de la Formación para el Empleo suscriben, conjuntamente, un proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Al proyecto, que cuenta con el visto bueno de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa y del Director Gerente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, se acompaña una memoria justificativa, una tabla de vigencias y una propuesta de tramitación urgente, elaboradas con la

misma fecha por la Jefa del Servicio de Formación Profesional y Enseñanzas Profesionales, y dos memorias económicas -una de ellas exclusivamente sobre gastos de personal-, suscritas el 3 y el 28 de abril de 2014 por la Analista de Costes de Personal Docente, con el visto bueno de la Jefa del Servicio de Plantillas y Costes de Personal, y por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, respectivamente.

Mediante Resoluciones de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, de 28 de abril de 2014, se dispone el inicio del procedimiento para la elaboración de la norma y la aplicación al mismo de la tramitación de urgencia, al considerar que "la trascendencia del contenido de dicha propuesta en la vida de los centros integrados y en la comunidad educativa (...) aconseja tener aprobado el (...) decreto antes de que se finalice el presente curso escolar".

Ese mismo día, la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa remite al Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa (que sule a la Secretaria General Técnica) el texto del proyecto "a efectos de su tramitación", indicándole que "considera conveniente la realización del trámite de audiencia", y que a tales efectos "se estima oportuno oír" a las entidades que relaciona -siete organizaciones sindicales, seis organizaciones empresariales, ocho "Direcciones de centros integrados de formación profesional, existentes y propuestos", y tres "federaciones de asociaciones de madres y padres".

Consta en el expediente que durante la tramitación del procedimiento se informó a "la Junta de Personal Funcionario Docente" y que se sometió a la Mesa General de Negociación de la Función Pública del Principado de Asturias, que delegó el asunto en la "Mesa Sectorial de Negociación de Personal Docente".

Mediante escrito de 21 de mayo de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora remite el texto del proyecto a todas las entidades identificadas por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo

Curricular e Innovación Educativa, otorgándoles un plazo de alegaciones de cinco días.

Durante el referido trámite presentaron alegaciones las organizaciones sindicales ANPE, SUATEA y CCOO; las Cámaras Oficiales de Comercio de Avilés, Gijón y Oviedo; la Federación Asturiana de Empresarios; la organización FERECCECA, Titulares de Centros Católicos de Asturias, y la Federación Manuel Virgós. Estas, junto con el resultado de la negociación llevada a cabo en el seno de la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Docente, fueron objeto de un detallado estudio por parte de la Jefa del Servicio de Formación Profesional y Enseñanzas Profesionales el 4 de julio de 2014, que, con el visto bueno de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, concluye con la modificación de los artículos 4, 5, 6, 28.2.c) y 36.3 del texto inicial, elaborándose un nuevo proyecto de Decreto.

Con fecha 7 de julio de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora, teniendo en cuenta que el procedimiento "ha sido iniciado a propuesta conjunta" de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa y del Director Gerente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, solicita a este último "su conformidad al nuevo texto resultante del trámite de audiencia". El día 16 de julio de 2014, el Director Gerente del Servicio Público de Empleo muestra su conformidad con el texto modificado, si bien plantea la necesidad de reformar el artículo 18 del texto propuesto, toda vez que el Servicio Público de Empleo "no dispone de órgano inspector en sentido estricto", y aclara que dicha labor la desempeñan las "Áreas de Formación de las Oficinas de Empleo".

Mediante oficio de 17 de julio de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte remite el texto del proyecto para su informe al Consejo Escolar del Principado de Asturias, al Consejo de Asturias de la Formación Profesional y a las Direcciones Generales de la Función Pública y de Presupuestos y Sector Público.

El Pleno del Consejo Escolar, en sesión celebrada el 29 de julio de 2014, y tras realizar determinadas observaciones formales, propone la modificación parcial de los artículos 11.3.n), 19.5 y 28.2.b), elevando informe favorable al texto propuesto.

Por su parte, el Pleno del Consejo de Asturias de la Formación Profesional emite, el 30 de julio de 2014, informe favorable, proponiendo diversas revisiones -unas "de contenido" y otras "de forma"- similares a las planteadas por el Pleno del Consejo Escolar.

El Director General de la Función Pública informa, el 1 de agosto de 2014, que "siempre y cuando se mantenga el número de órganos con los que cuentan estos centros integrados, este proyecto no supone un mayor gasto en el capítulo 1 (...). Ahora bien, si tuviesen lugar nuevos nombramientos, o mayores reducciones horarias por el desempeño de tales cargos, sí podrían producir efectos económicos".

Con fecha 25 de agosto de 2014, y en términos similares, informa sobre los costes de personal la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, añadiendo, respecto a "otros gastos", que "la aprobación del (...) Decreto no supone coste adicional en cuanto a las inversiones", y que los efectos económicos se derivarían en su caso de "la creación de nuevos centros integrados o de la posible futura transformación en centros integrados de centros ya existentes actualmente, lo que habrá de ser evaluado desde el punto de vista económico en los respectivos decretos de creación o transformación".

Como consecuencia del trámite de observaciones y sugerencias realizado se elabora un nuevo texto con modificaciones, que es remitido el 21 de agosto de 2014 al Director Gerente del Servicio Público del Empleo con el fin de que manifieste su conformidad con el mismo, al tratarse -como ya se ha indicado- de una iniciativa conjunta. El Director Gerente del Servicio Público de Empleo muestra, con fecha 2 de septiembre de 2014, su "conformidad a la nueva propuesta".

El día 15 de septiembre de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración a sus homónimos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes. Constan incorporadas al expediente las efectuadas por la Consejería de Presidencia, todas ellas de índole formal.

Con fecha 7 de octubre de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte informa favorablemente tanto la tramitación efectuada como el contenido del proyecto de Decreto.

No obstante, figuran incorporadas al procedimiento las observaciones planteadas por la Consejería de Hacienda y Sector Público el día 8 de octubre de 2014, que, tal y como consta en el índice del expediente, habrían sido aportadas "fuera de plazo", por lo que no se tomaron en consideración.

Con fecha 9 de octubre de 2014, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de octubre de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regulan los centros integrados de formación profesional en la Comunidad

Autónoma del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles".

En la orden de remisión se argumenta la urgencia indicando que resulta "aconsejable tenerlo aprobado antes de que finalice el curso escolar". Es posible que la justificación de la urgencia obedezca a un error, si tenemos en cuenta que la Consejería instructora ordenó la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento el día 28 de abril de 2014, al entender aconsejable "tener aprobado el (...) decreto antes de que se finalice el presente curso escolar", es decir, el curso 2013-2014; curso que evidentemente ya había finalizado cuando se solicita nuestro dictamen. Dado que en la fecha de solicitud del dictamen - octubre de 2014- el curso escolar 2014-2015 acaba de iniciarse y que restan, por tanto, varios meses para su finalización, cuenta el Consejo de Gobierno con tiempo sobrado para aprobar la disposición proyectada sin necesidad de apremiar su dictamen acortando el plazo ordinario de que dispone el Consejo Consultivo para el despacho de la consulta, lo que por, por otra parte, facilitará un análisis más minucioso del asunto que se somete a nuestra consideración.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias). Durante su tramitación se han incorporado al expediente las memorias justificativa y económica y la tabla de vigencias. Asimismo, se ha sometido al trámite de audiencia de entidades y asociaciones representativas de intereses generales, y a informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias y del Consejo de Asturias de la Formación Profesional. Igualmente, se dio traslado del texto propuesto al resto de Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias.

Por último, fue informado favorablemente por las Direcciones Generales de la Función Pública y de Presupuestos y Sector Público, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, por lo que hemos de concluir que la tramitación del proyecto ha sido, en general, correcta.

No obstante, y teniendo en cuenta que se ha acordado la tramitación de urgencia, este Consejo Consultivo considera necesario recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece una serie de previsiones legales en orden a la adecuada tramitación administrativa, entre otras, la impulsión simultánea de trámites, junto con la obligación de consignar el plazo legal en que hayan de ser cumplidos (artículo 75, "Celeridad"), y la necesidad de que los informes sean evacuados en el que se establezca, debiendo proseguirse la tramitación en el supuesto de que no sean emitidos en él, salvo que se trate de informes preceptivos y determinantes para la resolución (artículo 83, "Evacuación"); principios rectores del procedimiento administrativo que no siempre se observaron en el supuesto que analizamos y cuya desatención no resulta acorde con una tramitación declarada de urgencia.

Al margen de lo anterior, cabe llamar la atención sobre una característica de la norma proyectada, como es el hecho de que se trate de un proyecto cuya iniciativa corresponde a dos Consejerías, lo que condiciona su tramitación. Pese a que no existe una previsión concreta en la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias que determine una especialidad del procedimiento, es incuestionable que en la tramitación de una propuesta reglamentaria de estas características el diseñado por la ley ha de ser complementado teniendo en cuenta tal circunstancia, de modo que se garantice que el texto que definitivamente se adopte haya sido objeto de valoración por ambas Consejerías; criterio que, ciertamente, se respetó en la tramitación analizada. Sin embargo, y con carácter previo, resultaba necesario resolver la cuestión de cuál ha de ser el "órgano" que formalmente dicte la resolución de inicio y quién es el responsable de la tramitación, dado que la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias se refiere, por lo que atañe a la resolución de inicio, a la Consejería "que ostente la competencia en la materia respectiva" (artículo 32.1), y como "órgano responsable de la tramitación de los respectivos procedimientos en cada Consejería" a la Secretaría General Técnica correspondiente (artículo 33.1).

En el supuesto que examinamos la resolución de inicio se adoptó por la Consejera de Educación, Cultura y Deporte en lo que podría calificarse, si nos atenemos a lo documentado en el procedimiento, como una autoatribución de competencias. Este Consejo considera que, aun a falta de una regulación expresa, podría haberse recurrido a la aprobación de una resolución de inicio conjunta por las dos Consejerías implicadas -opción por la que se decanta, por ejemplo, el artículo 4 de la Ley del País Vasco 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General-, como fórmula óptima que permite salvaguardar las respectivas competencias en la elaboración de disposiciones generales. Por otra parte, la resolución conjunta de inicio debió designar al "órgano responsable de la tramitación" del proyecto normativo hasta su culminación.

Ahora bien, observamos que el proyecto de Decreto que se somete a nuestro dictamen aparece suscrito por los titulares de las Consejerías competentes en la materia, lo que -a nuestro juicio- permite subsanar cualquier hipotética tacha al procedimiento llevado a cabo a instancia formal de uno solo de ellos. No obstante, el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone que si las disposiciones de carácter general "afectaran a varias Consejerías, además del Presidente del Principado las firmará el titular de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas" -hoy en día, tras las sucesivas modificaciones de la estructura orgánica de la Administración autonómica, el titular de la Consejería de Presidencia-, lo que ha de tenerse necesariamente en cuenta en la fórmula de promulgación de la norma sujeta a dictamen en el caso de ser aprobada por el Consejo de Gobierno.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo establecido en el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía, competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

El artículo 149.1.30.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre 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, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".

En el ámbito de la competencia estatal, el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, señala que el "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”.

El citado marco normativo se completó con la aprobación del Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los Requisitos Básicos de los Centros Integrados de Formación Profesional, posteriormente modificado por el Real Decreto 564/2010, de 7 de mayo, que en su artículo único da una nueva redacción a los apartados 3 y 4 del artículo 4.

A la vista de lo expuesto, consideramos que, a tenor de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, que desarrolla la normativa estatal contenida en el Real Decreto 1558/2005 anteriormente citado, y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos reproduce textos normativos estatales del Real Decreto 1558/2005, que constituye una norma básica dictada “en virtud de

las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.1.^a, 7.^a y 30.^a 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, de 19 de junio” -según reza en su disposición final primera-. Junto con la reproducción, algunas veces parcial, o incluso introduciendo modificaciones en su literalidad, se entremezclan, sin la necesaria separación, contenidos normativos propios. A modo de ejemplo, basta ahora con citar el artículo 2 del proyecto de Decreto -“Definición de Centro integrado de formación profesional”-, que reproduce el artículo 2 del Real Decreto 1558/2005 -“Definición de Centro integrado de formación profesional”-, si bien tan solo lo hace literalmente en su apartado 2, ya que se introducen modificaciones en los apartados 1 (añadiendo el inciso final “y hayan sido creados o autorizados como tales”), 3 (suprimiendo la mención a “las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores” y sustituyendo la mención a las “Administraciones públicas” por la de “Las Consejerías competentes en materia de educación y empleo”) y 4 (eliminando la expresión “propias de las familias o áreas profesionales”).

Al respecto, este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores, señalando un conjunto de criterios que, en lo que ahora interesa, pueden resumirse en los siguientes:

a) Preferentemente, no debe reiterarse la normativa básica, salvo que ello resulte necesario en aras de favorecer la sistemática del Decreto que se desea aprobar, así como su comprensión y aplicación.

b) De estimarse necesaria la reiteración de la norma básica, debe fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones, para no tergiversar el sentido de aquella norma, evitando que el decreto incurra por esta causa en inconstitucionalidad.

c) Por último, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la norma básica, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción de la norma básica.

Por lo que se refiere al segundo de los criterios expuestos, en la solución adoptada en muchos de los artículos del proyecto se evidencia la falta de una pauta coherente a la hora de incorporar textos de la norma básica estatal; por ejemplo, en los artículos 4 y 6.

En este sentido, en el artículo 4.1 se incorpora, por referencia, el contenido de los artículos 5 y 6.1 del Real Decreto 1558/2005. Sin embargo, en el apartado 2 del mismo artículo 4, aplicable exclusivamente a las funciones de los centros sostenidos con fondos públicos (red pública y concertados), se desarrollan trece funciones, si bien las que se indican en las letras f) a k) resultan ser una transcripción -en algunos casos con alteración de su texto- de lo dispuesto en el artículo 6.2 de la norma básica, sin que pueda entenderse la razón de utilizar una técnica diferente en un mismo artículo.

En el artículo 6.1 se efectúa una remisión concreta al artículo 8 del Real Decreto 1558/2005, pero también a los "artículos aplicables (...) del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero", sin otras precisiones, lo que obliga al operador jurídico a indagar cuáles pudieran ser estos, y en el apartado 2 se añade lo que a, primera vista, parece un contenido extra, de origen autonómico -"Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, todos los Centros (...) contarán, al menos, con los siguientes espacios e instalaciones", recogándose hasta un total de 9 requisitos o condiciones-. Sin embargo, la lectura de este apartado 2 nos lleva a concluir que 4 de tales requisitos o condiciones -letras f) a i)- ya aparecen en el artículo 3.2 del Real Decreto 132/2010, y, a pesar de ello, se omiten de su regulación -dado que no se transcriben- otros requisitos muy importantes, al menos en apariencia -por ejemplo, el primero de todos

ellos, "a) Situarse en edificios independientes, destinados exclusivamente a uso escolar (...)".

Junto con lo anterior, y también desde esta perspectiva general, hemos de analizar la técnica empleada en la definición del ámbito de aplicación subjetiva, para el que se recurre a un procedimiento mixto. Conforme al artículo 1, constituye su objeto "la regulación de los Centros integrados de formación profesional" en nuestro ámbito territorial; por tanto, y con carácter general, dentro de su ámbito de aplicación se encuentran todos los centros integrados, tanto públicos como privados. Ahora bien, a medida que se avanza esa configuración inicial se va matizando de acuerdo con la propia literalidad de algunos artículos o apartados, restringiendo su aplicación, por ejemplo, solo a los públicos ("Artículo 13.- Gestión y financiación de los Centros integrados públicos de formación profesional"). Pero, no en todos los casos se acude a esa técnica, de modo que de la simple lectura de muchos preceptos resulta imposible determinar si su contenido es aplicable a todos los centros o solo a una parte de ellos. La solución al interrogante vendría dada por el empleo de una segunda técnica, consistente en señalar en la disposición adicional cuarta -"Centros integrados de formación profesional privados"- qué artículos o apartados concretos son de aplicación a los centros privados y a los centros privados concertados. No obstante, y pese a la aparente claridad con la que se expresa la disposición adicional cuarta, el resultado no es satisfactorio.

A modo de ejemplo, analizaremos a qué conduce esta dualidad de técnicas en el artículo 4 del proyecto, titulado "Fines y funciones de los Centros integrados de Formación Profesional", y que trae causa de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Real Decreto 1558/2005 ("Fines" y "Funciones", respectivamente). La disposición adicional cuarta de la norma cuya aprobación se pretende señala que el apartado 1 del artículo 4 es aplicable a los centros privados, y que el 2 lo es a los centros privados concertados, como, por otra parte, se recoge explícitamente en su enunciado -"Además, los centros integrantes de la Red Pública (...) y los Centros integrados de formación

profesional privados con régimen de concierto (...)”. Sin embargo, el artículo 4 del proyecto se compone de cuatro apartados, y según la disposición adicional cuarta deberíamos llegar a la conclusión, dado que nada se indica al respecto, de que los apartados 3 y 4 solo afectarían a los centros públicos. Ahora bien, es evidente que el apartado 3 viene a ser una copia -con ciertas modificaciones en su literalidad- del artículo 6.3 del Real Decreto 1558/2005, y de la lectura de este último artículo debemos inferir que todos los centros -públicos y privados- pueden suscribir acuerdos o convenios con las finalidades y en las condiciones que allí se recogen. Por último, el apartado 4 recoge una obligación -“informar al público sobre la naturaleza de las distintas ofertas impartidas en ellos”- que también plasma el artículo 10.8 del Real Decreto 1558/2005, con referencia a todos los centros, si bien del tenor de la disposición adicional cuarta de la norma en elaboración se desprende que su cumplimiento solo incumbiría a los públicos.

En consecuencia, y frente a la aparente intención de integrar en un único texto el régimen legal de este tipo de centros, una correcta interpretación del Decreto autonómico exigiría acudir a la legislación estatal para resolver el ámbito de aplicación de muchos de sus preceptos.

Similares problemas interpretativos se detectan en toda la regulación del capítulo IV, “Órganos de gobierno, participación y coordinación”. Así, por ejemplo, en la Sección 1.ª, “Órganos de gobierno”, el artículo 20 se refiere al “Equipo directivo” (entre ellos, los unipersonales -“Dirección”, “Jefatura de Estudios” y “Secretaría”-), si bien la disposición adicional cuarta advierte de que este artículo 20 se aplica, además de a los centros públicos, a los privados concertados. Ahora bien, el Real Decreto 1558/2005 regula con carácter general, en su artículo 12, los “órganos de gobierno, participación y coordinación”, por lo que debemos atender a esta última norma para encontrar el régimen de gobierno de los centros privados, los cuales también han de disponer -como los públicos y los privados concertados- de los mismos órganos unipersonales -“Director, Jefe de Estudios, Secretario o equivalente”-. No

obstante, aunque por el juego del artículo 20 y de la disposición adicional cuarta los centros concertados han de tener una "Dirección", resulta que el artículo relativo a las "Funciones de la Dirección" -el 23- no aparece mencionado en la tantas veces citada disposición adicional cuarta como de aplicación a los centros privados concertados. Por ello, para saber cuáles serían las funciones del Director del centro integrado privado concertado nos vemos obligados a acudir nuevamente a las que determina, con carácter general para todos los centros, el artículo 13.2 del Real Decreto 1558/2005. Lo mismo cabría decir en relación con el Director o Directora del centro privado, e idénticos problemas se plantean respecto a la regulación de los demás órganos contemplados en este capítulo.

En definitiva, si lo pretendido era integrar en un único texto legal la regulación de estos centros, tanto públicos como privados, mediante la transcripción, o la incorporación por referencia, de la normativa básica estatal, consideramos que el texto analizado no logra tal objetivo, y obliga a realizar una compleja tarea interpretativa simultaneando la consulta de ambas normas. Por ello, este Consejo Consultivo entiende que resulta necesario someter el proyecto a una revisión de carácter general a la luz de las consideraciones generales de técnica normativa anteriormente expuestas.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Con independencia de la necesidad ya enunciada de revisar el proyecto, estimamos que han de tenerse en cuenta las siguientes observaciones singulares:

I. Sobre la parte dispositiva.

El artículo 7 se refiere a la obligación de inscribir este tipo de centros en el "Registro de Centros Docentes del Principado de Asturias, así como en cuantos otros registros se determinen normativamente". Este Consejo considera que la obligación de inscripción en determinados registros surge precisamente

de la disposición que cree y regule el registro administrativo correspondiente, por lo que la introducción de un contenido prescriptivo como el que analizamos tan solo genera dudas -que no resuelve este instrumento normativo- sobre cuál es el procedimiento de inscripción, plazos, efectos, etc. En consecuencia, debe eliminarse.

El artículo 8, que da inicio al capítulo III, titulado "Autonomía, planificación, gestión y financiación", resulta ser un ejemplo más de la problemática expuesta sobre el ámbito de aplicación, dado que se separa de la norma básica -artículo 9.1 del Real Decreto 1558/2005- de la que trae causa. Al margen de lo anterior, debemos señalar que al transcribir literalmente la base estatal el texto recoge que esa autonomía se extenderá a lo que "establezca la Administración competente", sin reparar en que esta es la propia Administración del Principado de Asturias, y que ha de proceder a la configuración del concepto de autonomía en el texto que examinamos.

Lo mismo cabe decir del artículo 9 -"Autonomía pedagógica"-, dado que la "Administración competente" parece renunciar a identificar cuál sea el alcance de esa "autonomía" para los centros privados, sean o no concertados. A nuestro entender, la Administración debe reparar en que la autonomía, en sus distintas vertientes -"organizativa, pedagógica, de gestión económica y de personal"- se predica en general de todos los centros, y que lo procedente es regular, para cada grupo de centros, su contenido concreto.

El artículo 10, con idénticos problemas interpretativos en cuanto a su ámbito de aplicación subjetiva, establece una modificación sobre la forma de elaboración de la planificación común que, a nuestro juicio, introduce una complejidad innecesaria, por lo demás contraria a la norma básica. En efecto, si bien la norma estatal señala que el modelo se establecerá por las Administraciones educativas y laborales "en colaboración con las organizaciones

empresariales y sindicales más representativas”, la norma autonómica abre el campo de participación también al “Observatorio de las Ocupaciones del Principado de Asturias” y a “las Direcciones de los centros”. A juicio de este Consejo, las Administraciones educativas y laborales autonómicas podrán recabar, en el ámbito interno, el apoyo o el asesoramiento de los órganos que consideren oportuno; sin embargo, en el proceso de colaboración externo ha de respetarse la norma básica, que lo restringe a los representantes empresariales y sindicales.

Además, en su apartado 2, dispone que el “Modelo de Planificación Común (...) tendrá carácter plurianual”, por lo que resulta necesario que el Decreto determine el periodo de validez de tal planificación.

Por último, dado que el procedimiento se define como colaborativo, no puede reconocerse a las Consejerías competentes la posibilidad de imponer un contenido concreto, por lo que ha de eliminarse la letra e) del apartado 2. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por lo que se refiere al artículo 11 -“Proyecto Funcional de centro”-, recordamos que también en este caso la norma básica estatal se refiere a la obligación de que se elabore un proyecto funcional en todo tipo de centros, incluso en los privados, lo que se vincula al concepto de “autonomía” regulado en el artículo 9 del Real Decreto 1558/2005. Ahora bien, en el apartado 2 se señala que el proyecto será “aprobado por el Consejo Social”, y en el apartado 4 *in fine*, en relación con los anexos, se dispone que la actualización de su contenido “requerirá que sea informado el Consejo Social”. A nuestro juicio, el artículo 14.3 del Real Decreto 1558/2005 determina que el proyecto funcional será aprobado por el Consejo Social en todos los casos, también en los supuestos de actualización de sus anexos. Observación esta que tiene la

consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Ha de tenerse en cuenta que el Programa Anual de Actuación ha de ser aprobado por el Consejo Social, como expresamente se recoge en los artículos 12 y 30.b). Consecuentemente, no parece posible que ninguna de las Consejerías “competentes” imponga determinados contenidos de dicho programa, como pudiera entenderse del inciso final del apartado 2 del artículo 12 -“En el Programa se incluirán, además de aquellos aspectos que determine la Consejería competente en la materia (...)”. Ese programa anual deriva de una planificación previa (Modelo de Planificación Común y Proyecto Funcional del centro) en cuya elaboración y aprobación ya participan representantes de las Consejerías competentes; además, la Administración cuenta con un tercio de los representantes del Consejo Social, órgano competente para su aprobación. Por tanto, consideramos que dicho inciso debe ser eliminado.

Los apartados 6 y 7 del mismo artículo contienen alusiones a la “Consejería competente en la materia”. Puesto que resultan competentes tanto la responsable en materia educativa como la responsable en materia laboral, sería más oportuno referirse a la Consejería que adoptó la iniciativa de creación o reconocimiento del centro.

En el artículo 13.4 se efectúa una referencia al “caso previsto en el primer inciso del apartado anterior” para reconocer a los Consejos Sociales la posibilidad de autorizar la suscripción de convenios y acuerdos sobre oferta de productos o prestación de servicios. Parece más correcto señalar que los Consejos Sociales podrán celebrar ese tipo de acuerdos o convenios “de acuerdo con los procedimientos aprobados por las Consejerías competentes a los que se refiere el apartado 3 de este mismo artículo”.

Respecto a la mención que se realiza en el artículo 16.3 sobre “la Consejería competente en la materia”, reiteramos la conveniencia de referirse a la Consejería que adoptó la iniciativa de creación o autorización del centro.

En cuanto al artículo 26, resulta necesario proceder a su revisión, dado que algunas de las funciones sobre la gestión económica y la rendición de cuentas -apartados c), d) y h)- figuran atribuidas en la normativa básica estatal a la Dirección del centro -artículo 13.2, letras f) e i) del Real Decreto 1558/2005-. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 27 -“Apoyo y reconocimiento de la función directiva”- resulta de aplicación exclusivamente a los centros públicos, y dispone en su apartado 1 que el ejercicio de esas funciones directivas será valorado a efectos de provisión de puestos, añadiendo que “serán retribuidos de forma diferenciada (...) de acuerdo con las cuantías que para los complementos establecidos al efecto fije la Consejería a la que esté adscrito el centro”. Y en la misma línea, el apartado 2 determina que quienes hayan desempeñado la Dirección del centro “mantendrán, mientras permanezcan en situación de servicio activo, la percepción de una parte del complemento retributivo correspondiente en la proporción, condiciones y requisitos que se determinen”.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el artículo 22 del propio texto en elaboración dispone que en “el caso de los Centros integrados de titularidad de la Administración pública educativa, el nombramiento se efectuará entre funcionarios públicos docentes”, y, en consecuencia, el régimen retributivo de los mismos viene determinado con carácter general en los artículos 77 a 81 y 83 de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública

de la Administración del Principado de Asturias, sin que a través de una norma reglamentaria como la que analizamos pueda establecerse un régimen especial para determinados puestos de trabajo. Por tanto, debe eliminarse cualquier mención al régimen retributivo de estos puestos, todo ello sin perjuicio de que, por el procedimiento que corresponda, se reconozcan los complementos retributivos que proceda. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 39 indica en su apartado 1 que las Jefaturas de Departamento serán "designadas por quien ostente la Dirección del centro". Nada se dispone sobre su nombramiento, aunque del tenor del apartado 5 -relativo al cese- se deduce que corresponde al "titular de la Consejería competente en materia educativa". No obstante, sería conveniente fijar dicho extremo en la norma de forma expresa. Finalmente, este apartado introduce un procedimiento que no distingue entre la renuncia y aquellos otros supuestos de cese que se producirían como consecuencia de una destitución. Y en todos ellos parece exigirse, además de una propuesta (de la Dirección o de la mayoría absoluta de los miembros del departamento), un "previo informe razonado" cuyo autor se desconoce. Tampoco se establece nada en relación con el procedimiento a seguir en el último de los supuestos (incapacidad física o psíquica sobrevenida). En consecuencia, deberá regularse con mayor precisión el procedimiento, eliminando sus lagunas e incoherencias.

II. Sobre la parte final.

La disposición adicional primera tiene un contenido de carácter general y axiomático, consistente en un mera declaración sobre los derechos -profesionales y económicos- que conserva el personal funcionario afectado por

la transformación de un centro en el que preste servicios, y otro en el que se recuerda la aplicación del régimen dispuesto en determinados artículos de la norma estatal reguladora de los concursos de traslados de este tipo de personal, anteponiendo la expresión “el personal docente afectado pasará a la situación prevista (...)”. El término “situación”, referido al personal administrativo, tiene un significado preciso y distinto del que aquí se pretende en relación con la participación obligatoria del mismo en los concursos de traslados y con los derechos de preferencia que le asistiría en su caso. Por ello, este Consejo considera que ha de modificarse la redacción en el sentido indicado.

La disposición adicional segunda se refiere al profesorado de los Cuerpos de Catedráticos y Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores Técnicos de Formación Profesional, y se limita a declarar que les resulta de aplicación la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Resulta evidente que no se trata de una norma autonómica, y que su mera reiteración en una disposición adicional nada aporta al contenido obligatorio del Decreto; al contrario, confunde sobre su autoría, por lo que debe eliminarse.

La disposición final primera -“Normativa de aplicación supletoria”- indica que “las normas específicas” de cada una de las “ofertas formativas” serán de aplicación en “lo no regulado en esta norma”. Según su propio tenor, la norma reguladora de la oferta formativa concreta de una especialidad, cuyo contenido esencial es de orden curricular, resultará de aplicación, con carácter supletorio, en lo no regulado por la norma que ahora se aprueba, predominantemente organizativa. Ahora bien, para arbitrar la relación entre la norma de aplicación general y la norma supletoria se alude a esta última como norma “específica”, lo que evoca la relación entre norma general y norma especial; relación que resulta de naturaleza diferente a la supletoria. Por ello debe eliminarse la

mención a las normas “específicas”, de modo que resulte nítida la relación de supletoriedad que la norma pretende.

Por último sería conveniente realizar una revisión ortográfica general del texto, fundamentalmente en lo que atañe al empleo de las mayúsculas, cuya utilización no responde a un criterio uniforme. Entre otros ejemplos, puede citarse la denominación de los centros que regula el proyecto de Decreto -artículos 1 y 4- o el proyecto funcional -artículo 11.6-, que tan pronto figuran en mayúscula como en minúscula.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.