

Expediente Núm. 277/2014
Dictamen Núm. 284/2014

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 4 de diciembre 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 14 de noviembre de 2014 -registrada de entrada el día 19 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en el 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. En él se subraya que la reforma introducida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en virtud de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la

Mejora de la Calidad Educativa, incluye continuas referencias a la orientación educativa y profesional, que se configura no solo como un principio inspirador del sistema educativo español sino también como un recurso necesario que las Administraciones educativas han de proveer. Recuerda, a su vez, la competencia atribuida en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias en materia educativa, que permite a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en los términos fijados en el citado precepto. Se añade en la parte expositiva que el “presente decreto, que desarrolla el mandato establecido en el artículo 157.1.h) de la citada Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, tiene por objeto definir y regular el modelo de orientación educativa y profesional en el Principado de Asturias, con la finalidad de propiciar una educación integral en conocimientos, destrezas y valores, según se establece en el artículo 1, letra f) de la citada norma. Supone, además, la superación de la dispersión normativa existente en su regulación dentro del Principado de Asturias y de los efectos derivados de la Orden EDU/849/2010, de 18 de marzo, por la que se regula la ordenación de la educación del alumnado con necesidad de apoyo educativo y se regulan los servicios de orientación educativa en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación en las Ciudades de Ceuta y Melilla, que derogó la mayor parte de la normativa estatal en la materia”. Asimismo, se detallan los principales aspectos de la regulación acometida.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veintinueve artículos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

Todos los artículos están titulados y se agrupan en tres capítulos dedicados, respectivamente, a la regulación de las disposiciones generales, a los servicios especializados de orientación en centros públicos y a los planes y programas en materia de orientación.

La disposición adicional primera se ocupa del régimen aplicable a los centros privados concertados, la segunda de la ordenación del profesorado especialista en orientación educativa en los centros integrados de formación profesional, la tercera de los servicios de orientación en los centros de educación especial, la cuarta de los servicios especializados de orientación y la quinta del plazo para la dotación de los recursos humanos necesarios. La disposición transitoria única se refiere al nombramiento de la dirección de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica. Finalmente, incorpora el proyecto una disposición que deroga los artículos 35 a 38 del Decreto 63/2001, de 5 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Básica del Principado de Asturias, y dos disposiciones finales, la primera de las cuales habilita al titular de la Consejería para dictar cuantas disposiciones se precisen para el desarrollo y ejecución del Decreto y la segunda dispone la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

Además, la norma proyectada contiene un anexo denominado "Equipos de Orientación Educativa".

2. Contenido del expediente

Se inicia el expediente con un borrador del proyecto de Decreto y un informe de la Jefa del Servicio de Alumnado, Orientación y Participación Educativa emitido el día 25 de marzo de 2014.

Se adjuntan una tabla de vigencias y una memoria económica sobre gastos de locales, mobiliario y equipamiento, suscritas en la misma fecha por la Jefa del Servicio anteriormente citado, y una memoria económica relativa a gastos de personal, elaborada el 25 de febrero 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.

Mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, de 28 de abril de 2014, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Obra en el expediente, a continuación, un "cuestionario para la valoración de propuestas normativas", sin fecha ni firma.

Mediante oficios de 21 de mayo de 2014, el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería instructora (que supe a la Secretaria General Técnica), remite el proyecto de Decreto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, a las siguientes entidades y organismos: COAPA, CONCAPA, Federación Miguel Virgós, FAPAS-Siero, CERMI Asturias, Comité de Directores de Centros Docentes de Educación Infantil y Primaria, Comité de Directores de Centros Docentes de Educación Secundaria, ANPE, CCOO, SUATEA y UGT. No constan incorporados al expediente los acuses de recibo de las notificaciones practicadas por correo postal.

La Consejera de Educación, Cultura y Deporte dicta Resolución, el 22 de mayo de 2014, por la que se "ordena someter" el proyecto de Decreto "al trámite de información pública", publicándose el anuncio correspondiente en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 2 de junio de 2014.

Constan asimismo dos certificaciones, emitidas por los Secretarios de la Mesa Sectorial de Negociación del Personal Docente del Principado de Asturias y de la Mesa General de Negociación de la Función Pública del Principado de Asturias el 22 de mayo y el 6 de junio de 2014, que acreditan que, celebradas reuniones por las citadas Mesas los días 12, 14 y 20 de mayo y 2 de junio de 2014, "todos los sindicatos tuvieron oportunidad de manifestar cuantas alegaciones y propuestas tuvieron por conveniente, alcanzándose, por unanimidad de los presentes, acuerdo sobre el mismo", y que aquel "es ratificado por unanimidad de los presentes", respectivamente.

El 26 de mayo de 2014, el Director General de Personal Docente y Planificación Educativa certifica que con esa misma fecha “se ha informado a la Junta de Personal Funcionario Docente sobre la propuesta de Decreto”.

Figura en el expediente a continuación, sin que conste fecha, una nueva redacción de la disposición de carácter general cuya regulación se aborda.

Con fecha 6 de junio de 2014 CERMI Asturias remite sus sugerencias al proyecto, relativas al papel de los equipos específicos y entidades sociales especialistas en discapacidad, solicitando cambios en el preámbulo; en los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 18, 20, 21 y 22, y en el anexo.

El 13 de junio de 2014, FSIE-Asturias, CECE Asturias, OTECAS y CONCAPA Asturias presentan alegaciones en similares términos, manifestando que no se les ha otorgado trámite de audiencia, y solicitan que se recoja “la dotación de recursos a los centros concertados para atender a la orientación educativa y profesional, utilizando los mismos criterios que para los centros públicos”.

En la misma fecha, una profesora de apoyo a la integración presenta alegaciones en las que recuerda a la Consejería que el 17 de enero de 2012 la Procuradora General del Principado de Asturias le recomienda “poner en marcha cuantas actuaciones resulten necesarias a fin de llevar a cabo una regulación, sistemática, unificada y consolidada de la ordenación educativa del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo”, y “adoptar, entretanto, cuantas actuaciones y medidas resulten necesarias en orden a garantizar la igualdad efectiva en la atención práctica a la diversidad que, a través de los correspondientes recursos personales y materiales, recibe el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, con independencia del carácter público o privado concertado del centro docente en que esté matriculado”. Pone de relieve que a la citada recomendación la Consejería manifestó su “intención de dotar con recursos de apoyo especializado a los centros públicos y privados concertados utilizando los mismos criterios, como

indica la Ley Orgánica de Educación”. Solicita que se apliquen idénticos criterios para todos los centros sostenidos con fondos públicos, que se especifiquen los recursos concretos para cada centro en función de su número de alumnos, que las dotaciones puedan ser aumentadas en función de las características del alumnado de cada centro y que “se establezca un calendario de aplicación en la dotación de recursos de todos centros del servicio público educativo”.

La Federación Miguel Virgós presenta, el 3 de julio de 2014 -fuera ya del plazo establecido al efecto-, alegaciones al proyecto de Decreto solicitando que se refuerce el papel de las familias en el ámbito de la orientación educativa y profesional, para lo que demanda cambios en los artículos 6, 8, 11, 17 y 20.

El día 22 de agosto de 2014, la Jefa del Servicio de Alumnado, Orientación y Participación Educativa emite informe sobre las alegaciones formuladas. Por lo que se refiere a la falta de práctica del trámite de audiencia aducida por FSIE-Asturias, CECE Asturias, OTECAS y CONCAPA, señala que a esta última sí se le concedió el referido trámite, y que para las restantes el artículo 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, no conceptúa la audiencia como obligatoria, añadiendo que la existencia de un periodo de información pública general ha posibilitado que plantearan alegaciones todos los interesados, por lo que no se ha generado indefensión alguna. En cuanto a las observaciones relativas a la intervención en la orientación educativa y profesional de las familias y de las entidades sociales especialistas en discapacidad, propone retocar el contenido de algunos preceptos para dar cabida en el sistema a estos agentes sin que ello suponga alterar el modelo de orientación previsto en el proyecto de Decreto. Sobre la petición de previsión en el Decreto de los fondos necesarios para todos los centros sostenidos con fondos públicos y de tratamiento igualitario en el ámbito de la orientación educativa y profesional y en el de la atención a la diversidad para los centros públicos y para los centros privados concertados, señala que “parece adecuada la inclusión de alguna

previsión en el sentido manifestado en las alegaciones, que además no supondrá sino el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de aplicación. Además la modificación del modelo ahora existente y la entrada en vigor de uno nuevo podría incidir en los criterios de aplicación en los conciertos”. Por ello, propone modificar el artículo 5.b) y los apartados 1 y 2 del artículo 7 con una referencia específica a los centros privados concertados, el artículo 20 para corregir el error material advertido en el apartado 4 y para introducir un nuevo apartado 6, el artículo 22 introduciendo una nueva función -letra k-, la disposición adicional primera incluyendo el apartado 2 del artículo 7 dentro de los preceptos aplicables a los centros privados concertados y la disposición adicional quinta modificando su título y añadiendo un apartado 2 sobre los recursos de los centros privados concertados. Por último, subraya que “será precisa la adaptación de la memoria económica incluida en el expediente del proyecto de Decreto, a fin de que en la misma se tengan en cuenta las posibles variaciones que puedan derivarse de las modificaciones del articulado que se proponen”. Se incorpora al expediente un nuevo texto de la norma en elaboración acorde con lo señalado en el informe.

Mediante oficios de 25 de agosto de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora solicita informe sobre la norma proyectada al Consejo Escolar del Principado de Asturias, a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público y a la Dirección General de la Función Pública.

La Jefa del Servicio de Centros suscribe, el 28 de agosto de 2014, una memoria económica en la que concluye que “el coste de los servicios de orientación educativa en la enseñanza concertada está financiado en el marco del actual concierto educativo que abarca el periodo septiembre 2013 a agosto del 2017, cuyo gasto fue autorizado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de abril de 2013. Con la aprobación del presente Decreto no se prevé incremento en la financiación de los citados servicios”.

Obra en el expediente el informe del Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, emitido por la mayoría de sus miembros el día 25 de septiembre de 2014. En él se considera “que la propuesta de Decreto (...) contiene los elementos sustanciales para la correcta ordenación y desarrollo de la misma, se ajusta a la normativa de referencia y responde a las necesidades de regular la orientación educativa y profesional en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias”. No obstante, plantea diversas observaciones de carácter formal en los artículos 11.2 y 14.3, “con el objeto de dejar más claro su contenido”. En cuanto al fondo, propone modificar el artículo 2.1 para dar cabida en la orientación al papel de las familias, adicionar la expresión “directa e indirecta” en relación con la atención al alumnado prevista en el artículo 5.b), introducir un nuevo apartado en el artículo 6 para concretar que “la orientación educativa prestará especial atención a la transición entre los cursos de 6º de Educación Primaria y 1º de Educación Secundaria Obligatoria”, modificar el artículo 8.1 para introducir la promoción de acciones formativas dirigidas a las familias, reforzar la colaboración con las familias a través de la modificación del artículo 10.h), incluir la expresión “con carácter general” en el artículo 11.4 en lo relativo a la atención de los centros con menos de 400 alumnos, agregar nuevas funciones a las previstas en el artículo 15 para los departamentos de orientación, sustituir por una nueva redacción el apartado 2.a) del artículo 21 en relación con la regulación de la unidad de discapacidad física y añadir un nuevo párrafo en la disposición adicional tercera sobre la adscripción de determinado personal de los centros de educación especial. Consta la emisión de tres votos particulares por parte de la organización Educación y Gestión, OTECAS y FSIE-Asturias. Con carácter general, la argumentación de todos ellos es coincidente y se refiere a la falta de concreción de los recursos económicos con los que se dotará a los centros privados concertados para hacer frente al sistema de orientación educativa y profesional previsto. Afirman que “el Decreto está sometido a disposiciones de rango superior y alcance estatal que debe

respetar para dar cumplimiento al principio de jerarquía normativa. Entre ellas recordaremos el principio de igualdad de derechos de todos los alumnos proclamado en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (...), entre los cuales se incluye el derecho a recibir orientación educativa y profesional". Consideran que la norma en elaboración "lesiona gravemente los derechos de los alumnos, familias y profesores de los centros privados concertados de esta Comunidad Autónoma, discriminándolos frente a los centros públicos".

Con fecha 7 de octubre de 2014, el Director General de la Función Pública emite informe en el que señala que "el coste total anual que se derivaría de la aprobación de este Decreto asciende a un total de 1.342.386,00 euros (...). En cuanto a la financiación de este mayor gasto en el capítulo I, gastos de personal, se desprende de la memoria económica que, si bien podría asumirse la parte correspondiente al presente ejercicio presupuestario vista la ejecución presupuestaria, no se aporta financiación para ejercicios futuros".

Mediante oficio de 17 de octubre de 2014, la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, con el fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

El día 20 de octubre de 2014, la Jefa del Servicio de Alumnado, Orientación y Participación Educativa emite informe sobre las observaciones planteadas por el Consejo Escolar y los votos particulares que se adjuntan al mismo. Propone trasladar al proyecto todas las propuestas contenidas en el informe del Consejo Escolar, considerando que "no revisten excesiva entidad", y rechazar las que figuran en los votos particulares por los motivos señalados "en el informe emitido el 24 de septiembre". Se incorpora un nuevo texto de la norma ajustado a las modificaciones señaladas.

La Jefa del Secretariado de Gobierno formula el 28 de octubre de 2014, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, una serie de observaciones de carácter formal sobre diversos apartados del proyecto en elaboración y su anexo.

Por su parte, el Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad propone, el 30 de octubre de 2014, la introducción de modificaciones que incluyan en la orientación educativa y profesional actuaciones relativas a la "promoción de la salud", al "bienestar emocional y físico del alumnado", al "respeto a la diversidad sexual" y a la "educación afectivo-sexual".

El día 3 de noviembre de 2014, la Jefa del Servicio de Alumnado, Orientación y Participación Educativa emite informe sobre las observaciones realizadas por las citadas Secretarías Generales Técnicas. Propone aceptar los cambios propuestos por la Consejería de Presidencia, salvo los relativos a los artículos 14 y 17 debido a la imposibilidad de concretar el número de integrantes de los departamentos y de los equipos de orientación. Asimismo considera conveniente atender las sugerencias de la Consejería de Sanidad, excepto en aquellos supuestos en que los principios a resaltar ya se encuentren incluidos en el texto del proyecto o no resulten "competencia directa de los servicios especializados de orientación educativa". Concluye que debe modificarse el preámbulo, "con la contribución del bienestar emocional y físico del alumnado y a una educación integral como aspectos del modelo de orientación educativa"; el artículo 2.1; el artículo 6.3, con la incorporación de la perspectiva co-educativa en los ámbitos académico y profesional, y el artículo 17, incluyendo "los intervalos para la asignación de días de atención por parte del profesorado de orientación educativa a los centros docentes". Obra incorporado al expediente un nuevo texto del proyecto de Decreto adaptado a los cambios señalados en el informe.

Con fecha 4 de noviembre de 2014, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el visto bueno del Director General de Presupuestos y

Sector Público, emite informe favorable sobre las repercusiones presupuestarias de la norma proyectada, y concluye que “la aprobación del presente Decreto implicaría para los sucesivos años un incremento neto de 24,5 profesores en Secundaria y de 10 profesores técnicos de Formación Profesional (...). Dicho incremento de 34,5 profesores se producirá (...) en el periodo 2014-2017 (...). En cuanto a la financiación de este gasto la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y la Dirección General de Función Pública manifiestan que, a la vista de la ejecución presupuestaria, existe crédito suficiente para financiar el importe correspondiente al presente ejercicio./ Por lo que respecta a 2015, en correo electrónico de fecha 4 de noviembre, la Dirección General de Función Pública informa que el gasto asociado a la presente propuesta cuenta con financiación en los créditos para gastos de personal contemplados en el Anteproyecto de Presupuestos para 2015 actualmente en fase de elaboración”.

El día 4 de noviembre de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte emite un informe sobre la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Considera que “respeto el orden constitucional de distribución de competencias en la materia (...) y la legislación orgánica y básica estatal”, por lo que informa favorablemente la misma.

Por último, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 6 de noviembre de 2014, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión ese mismo día, en la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de noviembre 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 regula la Orientación Educativa y Profesional en el 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 regula la orientación educativa y profesional en el Principado de Asturias. La consulta se solicita con carácter preceptivo por el Presidente del Principado de Asturias, con base en lo dispuesto en los artículos 13.1, letra e), y 17, letra a), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo.

Antes de efectuar cualquier otra consideración, debemos determinar si la consulta planteada tiene el carácter preceptivo que se le atribuye en la solicitud, pues de no ser así, y a falta de un planteamiento de la misma con carácter potestativo, no cabría que este Consejo emitiera dictamen, so pena de infringir la Ley que lo regula. Para ello, hemos de examinar el precepto de la Ley del Consejo Consultivo alegado por el solicitante y verificar si, por su contenido, el proyecto normativo sometido a nuestra consideración se subsume en él.

El mencionado 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, dispone que será consultado preceptivamente en los supuestos de "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

En nuestro Dictamen Núm. 33/2008, de 27 de marzo, decíamos, a propósito de la delimitación del alcance de nuestra intervención, que “la apelación de la norma legal que acabamos de señalar al ‘carácter general’ de la disposición, dictada en ejecución de las leyes, delimita el concepto de reglamentos que deben someterse a dictamen preceptivo de este Consejo, excluyendo del mismo aquellas normas reglamentarias que, según la terminología unánimemente asumida por la doctrina y la jurisprudencia, se ciñen exclusivamente al ámbito organizativo interno o doméstico administrativo”. En el presente caso consideramos que el reglamento constituye un complemento indispensable al principio de orientación educativa y profesional consagrado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, como inspirador del sistema educativo español, posibilitando su ejecución al determinar el contenido de tal orientación y fijar la estructura de los servicios especializados de orientación en centros públicos. Además, los centros privados concertados resultan afectados por determinados preceptos de la disposición, y el modelo de orientación propuesto contempla la participación del profesorado, de las familias, del alumnado e, incluso, de equipos especialistas externos, por lo que la norma proyectada despliega efectos *ad extra*. Por otro lado, la introducción de un nuevo sistema de organización de los servicios de orientación supone la necesaria derogación de los artículos 35 a 38 del Decreto 63/2001, de 5 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Básica del Principado de Asturias, lo que convierte a la disposición en una norma de alcance general. Todo lo expuesto no permite su conceptualización como reglamento organizativo interno o doméstico en sentido estricto y justifica nuestra intervención preceptiva.

En definitiva, el Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el ya citado 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, y a solicitud del

Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con 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 referida, 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 motiva la urgencia del dictamen en que "el precitado proyecto de Decreto reorganiza los servicios especializados de orientación educativa para ajustarlos a las necesidades y demandas actuales de los centros". En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 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).

El artículo 32 establece, en su apartado 1, que "El procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general y anteproyectos de ley se iniciará por resolución motivada del titular de la Consejería que ostente la competencia en la materia respectiva, por iniciativa propia o a propuesta de los distintos centros directivos de la misma". El apartado 2 del citado artículo dispone que "Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso,

la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia por Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 28 de abril de 2014.

Al expediente se han incorporado también una memoria justificativa de la propuesta y la tabla de vigencias, elaboradas por el Servicio de Alumnado, Orientación y Participación Educativa, aunque se advierte, en relación con la primera, que su denominación no coincide con la prevista en el precepto anteriormente citado, pues se califica como “informe”.

En la memoria justificativa se indica que el proyecto de Decreto “tiene por objeto definir y regular el modelo de orientación educativa y profesional en el Principado de Asturias para la atención a todo el alumnado de forma integral, con la finalidad de contribuir a una formación personalizada que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores, según se establece en el artículo 1, letra f) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”. Se manifiesta que “el presente Decreto desarrolla el mandato establecido en el artículo 157.1.h) de la antedicha Ley Orgánica, que atribuye a las Administraciones educativas la responsabilidad de proveer los recursos necesarios para garantizar (...) la existencia de servicios o profesionales especializados en la orientación educativa, psicopedagógica y profesional”. Se añade que “la orientación educativa, psicopedagógica y profesional es un derecho básico y fundamental del alumnado, un recurso al servicio de la mejora de los aprendizajes y del apoyo al profesorado y a sus familias y, en general, al conjunto del sistema”. Concreta que el “modelo de orientación que se propone se caracteriza (...) por ser un modelo preferentemente ‘interno’, es decir, un modelo de ‘orientación en centros’”, y que “la orientación se clasifica en tres

niveles de intervención en función del grado de especialización en orientación educativa de los profesionales que intervienen”. Aclara que el “modelo de atención a la diversidad y orientación educativa en el Principado de Asturias, se caracteriza por la ausencia de regulación propia. Hasta el momento actual (...) se ha venido aplicando la normativa estatal en la materia (Orden de 9 de diciembre de 1992 por la que se regulan la estructura y funciones de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica // Orden de 7 de septiembre de 1994 por la que se establece la sectorización de los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica, entre otras), en su mayoría derogadas por la Orden EDU/849/2010, de 18 de marzo. Dado que su ámbito de aplicación se circunscribe a los centros docentes sostenidos con fondos públicos correspondientes al ámbito de gestión del Ministerio de Educación, en las ciudades de Ceuta y Melilla, la citada normativa no es de aplicación en territorio de nuestra Comunidad Autónoma./ En consecuencia la situación normativa ha de regularizarse”.

En la tabla de vigencias se pone de relieve que resultan afectados los artículos 35, 36, 37 y 38 del Decreto 63/2001, de 5 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Básica del Principado de Asturias, relativos al Departamento de Orientación.

El párrafo 2 del artículo 38 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, establece que “Todo anteproyecto de ley, proyecto de decreto o demás disposiciones de carácter general (...) deberán ir acompañados de una memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución, debiendo ser informados preceptivamente, a efectos económicos y con carácter previo a su aprobación, por la Consejería competente en materia económica y presupuestaria”.

Inicialmente se adjuntan al proyecto de Decreto dos memorias. Una se refiere a los gastos en sedes o locales para ubicar los servicios y a los medios necesarios para su funcionamiento -mobiliario y equipamiento-; conceptos en los que la regulación que analizamos no tiene costes al utilizarse espacios ya existentes, salvo en lo relativo a la ubicación única del "Equipo Regional para la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo", que requerirá un nuevo espacio físico, lo que "se llevará a cabo con el presupuesto ordinario de la Consejería para el funcionamiento de los centros docentes, siendo, en cualquier caso, un gasto de escasa entidad, ya que se dispone de centros y locales suficientes que podrían alojar a este Equipo Regional". La otra -elaborada por el Servicio de Plantillas y Costes de Personal- aborda la incidencia de la norma en el capítulo de personal. Considerando un incremento del número de profesores en 34,5 y un calendario de implantación y distribución anual de efectivos de 2014 a 2017, el coste de implantación del contenido del Decreto asciende a 1.353.000 €. Concluye que "efectuado una estimación de gasto de personal para el año 2014, bajo el supuesto de mantenerse el mismo número de profesores que en el curso actual y mismo coste de sustituciones que en el año 2013, se deduce que el incremento del número de profesores y en consecuencia el mayor gasto que genera la aprobación del Decreto (...) puede ser asumido con cargo al presupuesto prorrogado para el año 2014". Con posterioridad se incorpora al expediente otra memoria económica en relación con el coste de los servicios de orientación educativa en la enseñanza concertada, y se precisa que el mismo "está financiado en el marco del actual concierto educativo que abarca el periodo septiembre 2013 a agosto del 2017, cuyo gasto fue autorizado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de abril de 2013", por lo que "con la aprobación del presente Decreto no se prevé incremento en la financiación de los citados servicios".

Por su parte, la Dirección General de Presupuestos y Sector Público señala que, “a la vista de la ejecución presupuestaria, existe crédito suficiente para financiar el importe correspondiente al presente ejercicio./ Por lo que respecta a 2015, en correo electrónico de fecha 4 de noviembre, la Dirección General de Función Pública informa que el gasto asociado a la presente propuesta cuenta con financiación de los créditos para gastos de personal contemplados en el Anteproyecto de Presupuestos para 2015 actualmente en fase de elaboración”.

El contenido de las tres memorias señaladas y el de los informes evacuados permitirá al Consejo de Gobierno efectuar una adecuada valoración de las repercusiones presupuestarias de la norma proyectada, tanto en los centros públicos como en los centros privados concertados.

El artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias establece en su párrafo 2 que “Cuando alguna disposición así lo establezca, o el Consejero competente así lo estime conveniente, el proyecto de disposición será sometido a información pública o al trámite de audiencia de las entidades u organismos que por ley ostenten la representación de intereses de carácter general o pudieran resultar afectadas por la futura disposición”.

En este caso, por Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, de 22 de mayo de 2014, se ordenó someter el proyecto de Decreto al trámite de información pública, por “cuanto (...) su contenido afecta a los intereses generales de la ciudadanía y tiene una especial transcendencia”. Además se ha realizado un trámite de audiencia, constando en el expediente la comunicación de la norma proyectada a diversos organismos y entidades (COAPA, CONCAPA, Federación Miguel Virgós, FAPAS-Siero, CERMI Asturias, Comité de Directores de Centros Docentes de Educación Infantil y Primaria, Comité de Directores de Centros Docentes de Educación Secundaria, ANPE, CCOO, SUATEA y UGT) y las alegaciones planteadas por los mismos, así como la emisión de un informe en el que se valoran tanto las formuladas en el curso

de este trámite como las presentadas en el periodo de información pública por diferentes organismos a los que no se les había remitido el proyecto de forma directa, proponiéndose la estimación de algunas de ellas y justificando el rechazo de otras, lo que garantiza la efectividad de ambos trámites.

A tenor de lo establecido en el apartado 4 del artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, "Las propuestas de disposiciones generales serán informadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería. Por decisión del titular de la Consejería competente podrán someterse a informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias", añadiendo el apartado 5 que "Cuando por razón de la importancia de la materia objeto de regulación o por aplicación de lo preceptuado en las disposiciones vigentes, sea preceptivo o, en su caso, se entienda conveniente, el proyecto de disposición será sometido a dictamen de los órganos consultivos correspondientes".

El proyecto se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, que emitió informe favorable por mayoría del Pleno, realizando una serie de observaciones formales y materiales. No obstante, se formularon tres votos particulares.

Consta, asimismo, la remisión del proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, habiéndose planteado algunas por las Consejerías de Presidencia y de Sanidad, así como el informe elaborado por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre la propuesta y las observaciones realizadas.

Visto lo anterior, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en el capítulo V de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, “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 leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen”, 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”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, erige, en su artículo 1.f), la “orientación educativa y profesional de los estudiantes” en un principio inspirador del sistema educativo español “como medio necesario para el logro de una formación personalizada, que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores”. A lo largo de esta norma son abundantes las referencias a la orientación educativa y profesional del alumnado -artículos 2.2, 22.3, 26.4, 42.4, 91.d), 157.1.h) y disposición final primera-.

Por lo que se refiere a las Administraciones educativas, entre las que se encuentra la Administración consultante, el citado artículo 157.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone que a estas les corresponde “proveer los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la presente Ley (...): La existencia de servicios o profesionales especializados en la orientación educativa, psicopedagógica y profesional”.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y su delimitación por la normativa básica citada, debemos

considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -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.

La norma cuya aprobación se pretende se refiere a la orientación educativa y profesional en el Principado de Asturias, en los términos citados al inicio del presente dictamen.

De una primera comparación entre el título estatutario habilitante y el contenido concreto de la norma proyectada, debemos concluir que no se aprecia exceso en el ejercicio de sus competencias por el Principado de Asturias.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeciones importantes en cuanto a la técnica normativa empleada.

Sin embargo, dentro de la claridad que ha de exigirse al proyecto, debe examinarse si su redacción resulta conforme con las pautas que rigen el sistema de producción normativa en la Comunidad Autónoma, contenido básicamente en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992. En este sentido, se advierten determinados defectos de carácter general cuya escasa entidad no debería llevar a prescindir de su corrección.

Por lo que se refiere a los aspectos tipográficos, recomienda la citada Guía dejar una sangría al comenzar la primera línea de todo párrafo, manteniendo siempre la misma, y utilizar dos líneas en blanco entre artículo y artículo. En atención a ello, el formato del texto presentado deberá ajustarse para establecer una sangría en la numeración y titulación de cada artículo y al inicio de cada uno de los párrafos que lo componen. Habrán de corregirse, asimismo, los espaciados dobles entre palabras (primera línea del apartado 3 del artículo 14 y apartado 3 del artículo 28).

Respecto al uso de las mayúsculas, la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala que no se utilizarán mayúsculas en los casos de nombres comunes y denominaciones genéricas. A pesar de ello la disposición cuya aprobación se pretende utiliza mayúsculas en estos supuestos, no existiendo además uniformidad en el uso de estas. Así, los artículos 12 y 13.1 se refieren a "Unidades de Orientación", mientras que el párrafo 2 del artículo 13 habla de "Unidad de orientación". Sin ánimo exhaustivo, lo mismo ocurre en los artículos 14.2 ("centros públicos" y "Centros públicos"), 14.2 y 3 ("Institutos de educación Secundaria" e "Institutos de educación secundaria") y disposición adicional cuarta ("Servicios especializados de orientación" y "Servicios Especializados de Orientación").

Por otra parte, observamos que la utilización del llamado "lenguaje no sexista" da lugar a una gran cantidad de desdoblamientos lingüísticos del tipo "el coordinador o coordinadora", "el director o la directora" o "profesor técnico o profesora técnica", y a la utilización de giros tales como quien "desempeñe la titularidad de la dirección", para evitar el uso genérico del masculino gramatical. Tal redacción alarga innecesariamente el contenido de los preceptos e introduce en ocasiones soluciones artificiosas mediante las que se arruina la eficacia del lenguaje.

Como ha señalado la Real Academia Española en un informe relativo al uso genérico del masculino gramatical y al desdoblamiento genérico de los

sustantivos, emitido a instancia del Parlamento de Andalucía en febrero de 2006, el uso genérico del masculino gramatical “tiene que ver, simplemente, con el principio básico de la economía lingüística, que supone la materialización en el ámbito comunicativo de la tendencia del ser humano a obtener sus fines con el menor esfuerzo posible”, de forma que “solo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto se requiere la presencia explícita de ambos géneros”.

Aun reconociendo que las razones que justifican la utilización del lenguaje no sexista se orientan a la consecución de los loables propósitos de tratar de igual forma a mujeres y hombres en el plano formal o de hacer visibles a las mujeres en el discurso, el empleo de esta práctica, presente casi de modo exclusivo en el ámbito del lenguaje político y administrativo, debería abandonarse cuando conduce a redacciones extravagantes o rebuscadas, plagadas de reiteraciones que dificultan la comprensión del discurso. Con tal finalidad, recomendamos la revisión del texto que comentamos.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

El preámbulo de la disposición que se proyecta señala que “El presente decreto, que desarrolla el mandato establecido en el artículo 157.1 h) de la (...) Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, tiene por objeto definir y regular el modelo de orientación educativa y profesional en el Principado de Asturias”.

Como ya se señaló, el citado artículo 157.1.h) dispone que corresponde a las Administraciones educativas “proveer los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la presente Ley: (...) La existencia de servicios o profesionales especializados en la orientación educativa, psicopedagógica y profesional”. No existe en realidad un mandato del legislador estatal para desarrollar normativamente tal precepto, sino la configuración de

una obligación para la provisión de los medios oportunos para garantizar la implantación de dicha orientación en el sistema educativo. Por ello, la expresión “desarrolla el mandato establecido en el artículo 157.1 h)” deberá sustituirse por otra más ajustada a la naturaleza jurídica de la disposición proyectada.

Por otra parte, el referido precepto se refiere no solo a la orientación educativa y profesional, sino también a la psicopedagógica. Puesto que el artículo 157.1.h) de la Ley Orgánica 2/2006 tiene un contenido -orientación educativa, psicopedagógica y profesional- más amplio que el del proyecto de Decreto -orientación educativa y profesional-, deberá aclararse qué aspectos de la orientación psicopedagógica se incluyen, en su caso, en la orientación educativa y profesional y cuáles quedan diferidos a un posterior desarrollo normativo.

II. Sobre la parte dispositiva.

El apartado 3 del artículo 11 exige a los centros “con más de 400 alumnos y alumnas” que cuenten “con un orientador u orientadora a tiempo completo y con destino en el propio centro”. En los “centros con menos de 400”, sin embargo, el régimen es distinto, ya que el apartado 4 dispone que “serán atendidos, con carácter general, por los orientadores u orientadoras de los Equipos de Orientación Educativa”. Es claro que la voluntad de la norma es garantizar que el servicio de orientación educativa y profesional se preste en todos los centros docentes públicos, bien mediante personal “interno” o propio con dedicación plena al centro en el que está destinado, bien mediante el apoyo externo que los Equipos de Orientación Educativa prestarán en todo caso a los centros educativos. En este marco imperativo, el inciso “con carácter general” que figura en el apartado 4 lejos de reforzar esa garantía genera inseguridad, ya que no da respuesta a cómo se presta la orientación educativa en supuestos especiales, los que no son generales, habituales, normales u

ordinarios. Procede, en consecuencia, revisar la redacción de estos dos apartados con el fin de eliminar cualquier tipo de ambigüedad e incertidumbre.

El artículo 12 establece que las unidades de orientación ejercerán las funciones atribuidas “bajo la coordinación de la jefatura de estudios”, y el artículo 13.1 dispone que “Las Unidades de Orientación contarán con un coordinador o coordinadora nombrado por el director o la directora del centro”. La lectura conjunta de ambos preceptos induce a confusión sobre si la coordinación de la unidad de orientación se realiza por la jefatura de estudios o por un miembro de la propia unidad designado al efecto. Por ello, deberá aclararse a qué tipo de coordinación se refiere cada precepto.

En el apartado 3 del artículo 14 se regula la composición de los departamentos de orientación. Para concretar quiénes serán sus integrantes utiliza términos como “Profesorado de la especialidad” que se especifica a continuación o “Al menos un profesor o una profesora de la especialidad” que se cita. Con ello se introduce un factor de indeterminación en la composición de los departamentos de orientación, al resultar imposible concretar por cuántos miembros estarán formados. Esta observación ya se planteó por la Consejería de Presidencia, pero no fue asumida, argumentándose en el informe de la Jefa del Servicio de Alumnado, Orientación y Participación Educativa que “el número de miembros (...) será distinto en función de las características de cada centro. Los criterios por los que se determine el número de profesionales en estos departamentos dependerán de situaciones y condiciones reguladas en la norma que ordene los aspectos de atención a la diversidad”. A pesar de que el número de integrantes pueda resultar variable, consideramos que la norma deberá recoger, al menos, la referencia a las circunstancias que determinarán tal variabilidad.

La misma observación se realiza en relación con el apartado 2 del artículo 17, que define la composición de los equipos de orientación educativa.

El artículo 16 fija el régimen de la Jefatura del Departamento de Orientación, disponiendo en su apartado 2 que "será desempeñada, con carácter general, por un funcionario docente de carrera, de la especialidad de orientación educativa". Al efecto, debemos recordar que la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, determina que a los funcionarios de los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria se les atribuye "con carácter preferente" el ejercicio "de la jefatura de los departamentos de coordinación didáctica, así como, en su caso, del departamento de orientación", por lo que deberá tenerse esto en cuenta en la redacción definitiva de dicho apartado.

III. Parte final.

La disposición transitoria no precisa de la rúbrica "única" por superflua.

Idéntica consideración ha de hacerse en relación con la disposición derogatoria "única".

IV. Anexo.

En el anexo deben sustituirse las referencias a "Cangas de Narcea" por "Cangas del Narcea".

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 consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL ADJUNTO,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.