

Expediente Núm. 111/2017
Dictamen Núm. 104/2017

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 6 de abril de 2017, 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 17 de marzo de 2017 -registrada de entrada el día 27 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 25/2015, de 8 de abril, por el que se regulan las Colaboraciones de Carácter no Permanente en las Actividades organizadas por el Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” y el Régimen de Indemnizaciones derivado de dicha Colaboración.

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, tras contextualizar normativamente el Decreto 25/2015, de 8 de abril, cuya primera modificación se aborda en este momento, se justifica esta reforma en

la necesidad de adaptación de algunos de sus apartados “debido a la existencia de nuevas figuras (...), de que han surgido nuevas colaboraciones no contempladas inicialmente (...), o (...) para ajustar la redacción en otros casos, de manera que se eviten en la medida de lo posible interpretaciones alternativas y que se facilite su aplicación”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único y una disposición final.

El artículo único, titulado “Modificación del Decreto 25/2015, de 8 de abril, por el que se regulan las colaboraciones de carácter no permanente en las actividades organizadas por el Instituto Asturiano de Administración Pública ‘Adolfo Posada’ y el régimen de indemnizaciones derivado de dicha colaboración”, incorpora en diez apartados la modificación proyectada en el articulado del citado Decreto.

En el apartado uno se da una nueva redacción al artículo 6 -“Modalidades de actividades formativas”- del Decreto 25/2015, de 8 de abril. Esta modificación supone añadir al contenido actual de este artículo -que se mantiene en su literalidad, pasando a constituir el apartado 1 del artículo proyectado- un nuevo apartado 2 en el que se contempla la posibilidad de la participación simultánea de docentes en una acción formativa.

El apartado dos afecta al artículo 7 -que pasa a titularse “Formas de colaboración docente en la modalidad presencial”- del Decreto 25/2015, de 8 de abril. Tras introducir ligeras variaciones léxicas en los tipos de colaboración que recogen las actuales letras b), c) y e), da una redacción de mayor alcance a la letra d), que arroja como resultado una nueva definición de la figura del “ponente de jornada o congreso”, y añade un tipo de colaboración -“conferenciante”- no contemplado en el vigente Decreto, que queda incorporado y definido en este artículo 7 con una letra h) hasta ahora inexistente.

Mediante el apartado tres se añade en el artículo 11 del Decreto 25/2015, de 8 de abril -“Otros tipos de colaboración”-, la figura de

“autor/redactor de trabajos monográficos especializados”, que se define en la letra g) del artículo 11 que se propone.

Para dar coherencia a esta modificación, por medio de una letra h) hasta ahora inexistente que se incorpora al artículo 13 del Decreto objeto de modificación -“Baremos para la determinación de las indemnizaciones devengadas en la modalidad presencial”-, el apartado cuatro del artículo único de la norma en elaboración fija el baremo aplicable al conferenciante.

El apartado cinco del artículo único de la norma proyectada da una nueva redacción al artículo 14 del Decreto 25/2015, de 8 de abril -“Baremo para la determinación de las indemnizaciones devengadas en la modalidad de teleaprendizaje”-, estableciendo de esta manera una nueva fórmula para el cálculo de la cuantía de las indemnizaciones a percibir por los tutores de esta modalidad de actividad formativa.

Mediante el apartado seis se da nueva redacción al párrafo primero del artículo 17.2 del Decreto 25/2015, de 8 de abril -“Baremo para la determinación de las indemnizaciones devengadas por otros tipos de colaboración”-. El sentido de la reforma no es otro que el de dejar establecido que la entrada en juego de los criterios que más adelante se recogen para calcular las indemnizaciones por la elaboración de un curso o material multimedia solamente se producirá cuando la cuantía fijada por la comisión técnica resulte superior al mínimo establecido en el acuerdo correspondiente.

La misma finalidad, si bien referida en este caso al cálculo de la indemnización por la actualización o revisión de contenidos de un curso o material multimedia, se observa en el apartado siete del artículo único de la norma proyectada, mediante el que se da una nueva redacción al párrafo primero del artículo 17.3 del Decreto 25/2015, de 8 de abril.

En este mismo artículo 17 del Decreto 25/2015, de 8 de abril, y por medio del apartado ocho del artículo único de la norma en elaboración, se introduce al final del mismo un nuevo número 7 en el que se establece el modo

de cálculo de la cuantía de la indemnización por la realización de trabajos monográficos.

Con el apartado nueve del artículo único del proyecto de Decreto se introduce y define en el artículo 18.c) del Decreto 25/2015, de 8 de abril, en el que se regulan los “Tipos de colaboración en materia de selección”, una nueva figura de otro personal colaborador con la denominación de “actualizador o revisor de temarios de oposiciones”, y que se añade como número 3.º a este precepto.

Finalmente, y en coherencia con esta modificación, el apartado diez, mediante la introducción de una letra e) hasta ahora inexistente en el artículo 19 del Decreto 25/2015, de 8 de abril, que se ocupa del “Baremo para la determinación de las indemnizaciones por asistencias en materia de selección”, fija la indemnización correspondiente a la nueva figura de actualizador o revisor de temarios de oposiciones.

Por su parte, la disposición final establece la entrada en vigor del Decreto proyectado el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia con la remisión, el día 23 de abril de 2016, por la Secretaria General del Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público de un primer texto del proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 25/2015, de 8 de abril, por el que se regulan las Colaboraciones de Carácter no Permanente en las Actividades organizadas por el Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” y el Régimen de Indemnizaciones derivado de dicha Colaboración. Se acompaña un informe justificativo de la modificación propuesta, una memoria económica y una tabla de vigencias. Igualmente figura entre la documentación incorporada al

expediente en este momento un "Cuestionario para la valoración de propuestas normativas" debidamente cumplimentado.

No obstante, y a tenor de la documentación obrante en el expediente remitido, no es hasta el día 23 de septiembre de 2016 cuando, de manera formal y por Resolución de la titular de la Consejería de Hacienda y Sector Público, se da inicio al procedimiento para la elaboración de la disposición.

Consta en el expediente que la norma en tramitación fue informada de conformidad en la reunión de la Comisión Superior de Personal celebrada el día 19 de octubre de 2016.

También con fecha 19 de octubre de 2016, el proyecto en elaboración fue remitido a la Junta de Personal Funcionario en aplicación de lo establecido en el artículo 40.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, a tenor de la certificación que obra en el expediente.

La norma en elaboración fue tratada en la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias en reunión celebrada el día 25 de octubre de 2016, con la asistencia de las organizaciones sindicales CCOO, FSES, UGT, SAIF y CSIF, según consta en la certificación incorporada al expediente.

Con fecha 12 de diciembre de 2016, la Consejera de Hacienda y Sector Público dicta Resolución por la que se acuerda someter el proyecto de Decreto "a audiencia a las organizaciones sindicales con representación entre el personal de la Administración del Principado de Asturias". Dentro del plazo concedido al efecto, presentó alegaciones la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras. El día 27 de enero de 2017 la Secretaria General del Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada incorpora al expediente un informe razonado sobre las alegaciones recibidas.

Mediante escrito de 2 de febrero de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el proyecto cuya aprobación se pretende a

las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes. En este trámite, con fecha 13 de febrero de 2017, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana traslada a la Consejería instructora diversas consideraciones en relación con el texto de la norma.

El día 9 de febrero de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el visto bueno del Director General de Presupuestos, emite informe en el que, a la vista del proyecto de Decreto y de la nueva memoria económica elevada el 2 de febrero de 2017 por la Secretaria General del Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada que figura incorporada al expediente, se indica que “a efectos económicos no hay observaciones que hacer” a la propuesta.

Figura asimismo el informe suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, el 23 de febrero de 2017, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

El expediente se completa con el proyecto de Decreto que se pretende someter a la consideración del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

Finalmente, el proyecto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en reunión celebrada el día 27 de febrero de 2017, según consta en la certificación expedida en esa misma fecha por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de marzo de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 25/2015, de 8 de abril, por el que se regulan las Colaboraciones de Carácter no Permanente en las Actividades organizadas por

el Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” y el Régimen de Indemnizaciones derivado de dicha Colaboración.

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 de primera modificación del Decreto 25/2015, de 8 de abril, por el que se regulan las Colaboraciones de Carácter no Permanente en las Actividades organizadas por el Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” y el Régimen de Indemnizaciones derivado de dicha Colaboración.

La autoridad consultante solicita la emisión de nuestro dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre. En cuanto a la inclusión del proyecto sometido a nuestra consulta en la categoría de “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, nos remitimos a las consideraciones realizadas en relación con la naturaleza de la norma proyectada en nuestros recientes Dictámenes Núm. 242/2016 y 41/2017. A estos efectos, basta recordar que el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acoge una concepción formal en la delimitación del reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en su Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª. En ella expresa que debe incluirse en la categoría de “reglamento ejecutivo” (en contraposición a la categoría de reglamentos organizativos, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen) “toda la norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de

la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u Órgano Consultivo Autonómico, los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”.

Atendiendo a lo expuesto, y por razones de seguridad jurídica, emitimos nuestro dictamen en relación con el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y 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.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de 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).

En el expediente remitido consta que se han incorporado al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto un informe-memoria justificativo de la necesidad de la reforma, una memoria económica y una tabla de vigencias, así como los certificados acreditativos del tratamiento de la reforma proyectada en el ámbito de la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias y de su remisión a la Junta de Personal Funcionario. Figura igualmente la inclusión en el presente expediente

del cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

En el curso del procedimiento, se ha sometido el proyecto de Decreto a la audiencia de las organizaciones sindicales y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones.

Asimismo, se han incorporado al expediente los informes de la Comisión Superior de Personal y de la Dirección General de Presupuestos. Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y ello a pesar de que existen en el expediente documentos -datados antes de la resolución de inicio formal del procedimiento de elaboración de la norma- que evidencian que el órgano proponente habría anticipado la tramitación de la reforma proyectada sin contar con la resolución de inicio de la titular de la Consejería instructora, exigida por el artículo 32.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. No obstante, el órgano competente ha ordenado el inicio del procedimiento permitiendo con ello la tramitación de lo actuado. Al respecto, este Consejo insiste una vez más en la necesidad de respetar lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y especialmente la competencia del Consejero o Consejera correspondiente por razón de la materia para disponer el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, por propia iniciativa o a propuesta de los distintos centros directivos de la Consejería.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras y por lo que aquí interesa, en materia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”.

Por su parte, corresponde al Principado de Asturias, a tenor de lo señalado en los artículos 10.1.1 y 15.3 de su Estatuto de Autonomía, entre otras cuestiones, el establecimiento, de acuerdo con la legislación del Estado, del régimen estatutario de sus funcionarios como forma de concreción del ejercicio de la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

En el marco de distribución competencial descrito el Estado aprobó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; norma derogada en la actualidad por el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que constituye el texto consolidado en la materia, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuyo artículo 16.2 dispone en su último párrafo que “las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera”.

Por su parte, el Principado de Asturias, en el ejercicio de las competencias anteriormente citadas, y de acuerdo con la legislación del Estado, aprobó en su momento la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, que preceptúa, en su artículo 87, que “La formación y perfeccionamiento del personal funcionario y laboral de la Administración del Principado de Asturias se ejercerá a través del Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada”, que organizará, directamente o en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública y otras Escuelas de Administración Públicas o centros docentes nacionales o extranjeros, los cursos y actividades correspondiente”.

En este marco legal, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aprobó el Decreto 25/2015, de 8 de abril, por el que se regulan las Colaboraciones de Carácter no Permanente en las Actividades organizadas por el Instituto Asturiano de Administración Pública "Adolfo Posada" y el Régimen de Indemnizaciones derivado de dicha Colaboración, afrontando ahora su primera modificación.

Con base en lo razonado, y teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de dictamen, y que el rango de la disposición 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 en las asumidas con carácter general en nuestro Estatuto de Autonomía en lo que afecta, de acuerdo con la legislación del Estado, al régimen estatutario de sus funcionarios públicos, y ello como forma de concreción del ejercicio de la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de la observación de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa

empleada para abordar la modificación que es objeto del proyecto de Decreto que examinamos.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva.

Las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general establecen que la parte expositiva de la norma “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; finalidad que cumple -con la salvedad a la que luego nos referiremos con respecto a la entrada en vigor- el texto que se recoge en el preámbulo del proyecto sometido a nuestra consideración.

III. Parte dispositiva.

Este Consejo Consultivo no estima necesario formular observaciones de carácter singular al artículo único.

Con respecto a la disposición final, “Entrada en vigor”, que queda establecida en “el día siguiente al de su publicación”, debemos reiterar la doctrina de este Consejo sobre la supresión de la *vacatio legis*, conforme a la cual, tal forma de proceder resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que la aconsejan, que deberían quedar especificados en el preámbulo.

En este sentido, y como ya hemos adelantado, consideramos necesario que los motivos que llevan a la Consejería instructora a proceder de tal forma, que no parecen ser otros que el “cumplir con la programación aprobada del IAAP, y que contempla las nuevas figuras recogidas en el decreto”, según se desprende de la contestación dada a la observación formulada a este respecto por la Jefa del Secretariado del Gobierno, sean incorporados de manera expresa al preámbulo del Decreto.

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 considerada la observación contenida 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,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.