

Expediente Núm. 31/2018
Dictamen Núm. 38/2018

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 1 de marzo de 2018, 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 2 de febrero de 2018 -registrada de entrada el día 14 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 147/2014, de 23 de diciembre, 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 justifica la necesidad de proceder a una primera modificación del Decreto 147/2014, de 23 de diciembre, por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en el Principado de Asturias, con la finalidad de unificar el “régimen de provisión de las direcciones del Equipo Regional para la atención al

alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y el de los Equipos de Orientación Educativa”, y de que “los perfiles profesionales” de los integrantes de las unidades de orientación de los centros de educación especial “permitan cubrir todas las necesidades del alumnado”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único al que le sigue una disposición final única.

El artículo único, titulado “Modificación del Decreto 147/2014, de 23 de diciembre, por el que se regula la orientación educativa y profesional en el Principado de Asturias”, introduce, en sus dos apartados, otras tantas modificaciones en este Decreto.

La primera afecta al apartado 2 del artículo 19 del Decreto 147/2014, y lo hace en un doble sentido, suponiendo, en primer lugar, que la antigüedad acreditada de tres años que como requisito se exige a quienes deseen tomar parte en los concursos de méritos que se convoquen para la cobertura de la dirección de cada equipo de orientación, que con la redacción actual se venía adquiriendo en los “equipos de orientación”, habrá de venir referida tras la reforma que se tramita a idéntica exigencia de una antigüedad de tres años adquirida a partir de ahora en los “servicios especializados de orientación”. En segundo lugar, la modificación propuesta implica, para el caso de que ninguna persona reúna los requisitos establecidos para optar a la dirección de un concreto equipo de orientación, que el nombramiento provisional que en tal circunstancia se disponga por parte de quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia educativa, que con la redacción vigente lo era “por un periodo de un año”, pasará a ser, tras la reforma en tramitación, “por un curso académico”.

La segunda modificación que se incluye en el artículo único afecta a la disposición adicional tercera del Decreto 147/2014, dedicada a los “Centros de Educación Especial”, y consiste en añadir en el apartado 1 de la misma, mediante la introducción de dos nuevas letras -la c) y la d)- al personal con el que en la redacción actual cuenta el coordinador o coordinadora de la unidad de orientación de los centros de educación especial; en concreto, dos nuevos

profesionales con los siguientes perfiles: un profesor de la especialidad de Audición y Lenguaje y otro de la especialidad de Pedagogía Terapéutica.

Finalmente, la disposición final establece la entrada en vigor del Decreto proyectado a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

A propuesta de la Jefa del Servicio de Orientación Educativa y Formación del Profesorado, por Resolución del Consejero de Educación y Cultura de 15 de mayo de 2017 se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general de primera modificación del Decreto 147/2014, de 23 de diciembre, por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en el Principado de Asturias.

Según certificación del Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de 12 de junio de 2017, un primer borrador de la norma en elaboración fue publicada en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el día 23 de mayo de 2017. Finalizado el 7 de junio de 2017 el plazo establecido al efecto, no se recibió alegación alguna al respecto.

El día 13 de junio de 2017, la Jefa del Servicio de Orientación Educativa y Formación del Profesorado, con el visto bueno del Director General de Ordenación Académica e Innovación Educativa, incorpora al expediente un proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 147/2014, de 23 de diciembre, por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en el Principado de Asturias.

Con idéntica fecha, la misma Jefa de Servicio elabora una "memoria de justificación y adecuación", una "tabla de vigencias" y una "memoria económica" sobre la reforma proyectada.

En la memoria económica, tras señalar que "la norma propuesta simplemente clarifica requisitos exigibles para optar a un determinado puesto y modifica la composición de unidades de orientación ya existentes, sin que

suponga incremento de personal en las plantillas existentes en ningún caso, en tanto en cuanto los equipos de orientación educativa y las unidades de orientación de los centros de educación especial ya existían”, concluye que “la aprobación de esta disposición de carácter general no comporta gasto durante el ejercicio de 2017, ni tampoco incide en los presupuestos de ejercicios futuros”.

Obra en el expediente, a continuación, un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”.

Mediante oficios de 30 de junio de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Cultura remite el proyecto de Decreto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a las siguientes entidades y organismos: UGT, SUATEA, CC.OO, ANPE, CERMI Asturias, Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos/Alumnas de los Centros Públicos de Siero (FAPAS-SIERO), Federación Miguel Virgós, CONCAPA y COAPA.

El día 3 de agosto de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, emite informe en cumplimiento de lo establecido en el “artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario”. En él se señala, a la vista de la memoria económica que figura incorporada al expediente, que “no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario”.

Con fecha 7 de agosto de 2017, el Jefe del Servicio de Gestión Económica de Personal de la Dirección General de la Función Pública emite informe “en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”. En él se indica que “se adjunta memoria económica en la que se hace constar que las modificaciones propuestas no suponen incremento del número de profesorado ni modificación de las retribuciones del personal afectado, por lo que no supone variación en los costes de personal, dado que únicamente implican la variación en la composición de las unidades de orientación y de

profesorado cuyos centros cuentan con los especialistas correspondientes, o bien se condiciona su composición a la existencias de determinados profesionales en los mismos”.

Mediante certificación del Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de 12 de septiembre de 2017, se deja constancia de que el proyecto de la norma en elaboración fue insertado nuevamente en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el día 2 de agosto de 2017.

El proyecto de Decreto es informado como pertinente, “por mayoría con 16 votos a favor y 1 abstención”, por parte del Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias en reunión celebrada el 19 de octubre de 2017.

El día 31 de octubre de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el proyecto de Decreto. En este trámite formula observaciones de carácter técnico la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana.

El 19 de diciembre de 2017, la Responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería instructora, con el visto bueno del Secretario General Técnico, elabora un documento de evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, en atención a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En el mismo se concluye “que el proyecto de Decreto no tiene impacto con respecto a la garantía de la unidad de mercado, por lo que se califica como de impacto nulo”.

También con fecha 19 de diciembre de 2017, la Responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería instructora, con el visto bueno del Secretario General Técnico, elabora un documento de “evaluación de impacto de la normativa en infancia y familia”.

En cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la

Erradicación de la Violencia de Género, el mismo día 19 de diciembre de 2017 la Responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería instructora, con el visto bueno del Secretario General Técnico, elabora un documento relativo a la evaluación de impacto de género de la norma proyectada.

El expediente se completa con un informe, suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora el 11 de enero de 2018, en el que se estima que el texto "se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación", por lo que "se informa favorablemente el mismo".

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 15 de enero de 2018, según certificación emitida ese mismo día por el Secretario de la citada Comisión, añadiendo que "el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de febrero de 2018, 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 147/2014, de 23 de diciembre, 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 acomete la primera modificación del Decreto 147/2014, de 23 de diciembre, por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en el 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.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en los artículos 32 a 34 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 procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Educación y Cultura de 15 de mayo de 2017.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias, y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye 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, junto con los sucesivos borradores de la norma.

Asimismo, se ha incorporado a aquel un informe sobre el impacto de género, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; una evaluación de impacto de la normativa en infancia y familia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y

una evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

A lo largo de su tramitación el proyecto de Decreto ha sido objeto de publicación -hasta en dos ocasiones- en la Sede Electrónica del Principado de Asturias con el fin de recibir aportaciones.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 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.

También figura entre la documentación obrante en el expediente un informe emitido por el Jefe del Servicio de Gestión Económica de Personal de la Dirección General de la Función Pública, en atención a lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

El proyecto se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias.

La norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Finalmente, se ha emitido informe favorable por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre su justificación y legalidad y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Sin embargo, no consta en el expediente remitido que el proyecto haya sido objeto de negociación en órgano alguno de representación de los empleados públicos que pudieran verse afectados por su aprobación; trámite que sí se observó en el procedimiento de elaboración de la norma que ahora se modifica -el Decreto 147/2014, de 23 de diciembre-.

Pese al limitado alcance de la modificación proyectada, la negociación resulta preceptiva a tenor de lo establecido en el artículo 37.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. En consecuencia, antes de elevar la propuesta al Consejo de Gobierno deberá acreditarse dicho trámite, procediendo nuevo dictamen de este Consejo en el caso de que el proyecto actual se modificara sustancialmente. 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.

Con la salvedad expuesta, la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en los artículos 32 a 34 de la 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”. En este marco, la propia Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, habilita en su disposición final sexta a las Comunidades Autónomas para su desarrollo.

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.

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 en materia de enseñanza, en los términos y en el marco descrito en nuestro Estatuto de Autonomía en su artículo 18.1.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la puntual y limitada modificación que es objeto del proyecto de Decreto que se examina.

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 contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, en su apartado de Directrices de técnica normativa, Estructura y forma de proyectos de disposiciones de carácter general, en la parte correspondiente a sistemática, y respecto a la parte expositiva -preámbulo-, establece, por lo que ahora interesa y en cuanto a su contenido, que el mismo “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos todos ellos tratados de manera suficiente y satisfactoria en el texto proyectado. Si acaso, en aras a la brevedad y concisión exigibles, pueden suprimirse en el preámbulo -dado lo limitado del alcance de la modificación propuesta- todos los párrafos que hacen referencia a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Aparte de lo anterior, sí falta en el preámbulo una breve mención a la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma para dictar la norma

proyectada, para lo que resultaría suficiente citar la habilitación conferida a las Comunidades Autónomas por la disposición final sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en orden a su desarrollo.

III. Parte dispositiva.

En este apartado el Consejo Consultivo no estima necesario formular observaciones de carácter singular.

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 atendida la observación esencial y consideradas las demás 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,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.