

Expediente: 49/2010.

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 50/2010, de 18 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 18 de octubre de 2010,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 18 de agosto de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1, ambos de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 9 de agosto de 2010.

Apreciadas algunas omisiones en la documentación que acompañaba al proyecto, el Presidente del Consejo de Navarra solicitó, al amparo del artículo 23 de la LFCN y del artículo 28.1 de su Reglamento, que se completase el expediente, con interrupción del plazo para la emisión del dictamen. La documentación requerida se recibió el día 31 de agosto de

2010, quedando de esta forma integrado el expediente que incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 175/2009, de 5 de noviembre, el Consejero de Educación ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma, designando al Servicio de Diversidad, Orientación y Multiculturalidad como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto.
2. La Directora del Servicio de Diversidad, Orientación y Multiculturalidad, con fecha 19 de abril de 2010, elaboró las preceptivas memorias normativa, económica (visada por la Intervención), justificativa y organizativa y el informe de impacto por razón de sexo, todos ellos con el visto bueno de la Directora General de Ordenación, Calidad e Innovación.
3. El día 23 de abril de 2010, el Proyecto fue remitido al Consejo Escolar de Navarra, que, en uso de sus atribuciones, ha elaborado el dictamen 6/2010, aprobado el día 25 de mayo, que obra en el expediente, junto con un voto particular del vocal representante del profesorado por la Federación de Educación de Comisiones Obreras.
4. El 28 de mayo de 2010 se remitió el Proyecto a los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra en cumplimiento de lo previsto en el artículo 63.2 de la Ley Foral 14/2004, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.
5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación emitió informe el mismo día 28 de mayo de 2010.
6. Con fecha 3 de junio de 2010, el Proyecto fue remitido al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que emitió su dictamen el día 5 de julio siguiente.

7. Consta asimismo en el expediente un documento, sin fecha ni firma, en el que se contiene una valoración de las observaciones realizadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.
8. En la sesión de la Comisión de Coordinación, celebrada el 5 de agosto de 2010, fue examinado el Acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra, remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
9. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 9 de agosto de 2010, tomó en consideración el proyecto a efectos de la petición, con carácter urgente, del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.2ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra consta de una exposición de motivos, quince artículos agrupados en dos títulos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El título I establece el marco general de la Orientación Educativa y consta de tres capítulos que se refieren, sucesivamente, al objeto y principios básicos de la Orientación Educativa (artículos 1 a 3), a las funciones de la Orientación Educativa (artículos 4 y 5) y a las estructuras de apoyo y colaboración con la Orientación Educativa (artículos 6 a 8).

A su vez, el título II está integrado por dos capítulos que versan sobre la coordinación en la Orientación Educativa y la organización de la orientación en los centros públicos de Educación Infantil, Primaria y Secundaria.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo y urgencia del dictamen

El presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN, ya que el proyecto sometido a consulta tiene por objeto la ejecución de algunos aspectos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LODE).

El Gobierno de Navarra ha solicitado el dictamen con carácter de urgencia y el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro de plazo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con los preceptos citados, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

Según el artículo 59 de la LFGNP, “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

Efectivamente, el procedimiento de elaboración del Proyecto se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Diversidad, Orientación y Multiculturalidad. Acompañan al proyecto una memoria justificativa, una memoria normativa, económica y una memoria organizativa. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP.

El proyecto ha sido remitido al Consejo Escolar de Navarra que, en su dictamen 6/2010, aprobado en sesión de 25 de mayo de 2010, ha considerado pertinente la propuesta de Decreto Foral por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra, efectuando algunas sugerencias que han sido tenidas en cuenta en la redacción final del Proyecto.

El Proyecto ha sido sometido a informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación.

Finalmente, el Proyecto ha sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, ha sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 5 de agosto de 2010, y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra mediante Acuerdo de 9 de agosto de 2010.

De todo ello se deriva que, en términos generales, el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

De conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia plena sobre la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía.

En desarrollo de los principios constitucionales relativos a la educación se ha dictado la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuya

disposición final sexta establece que sus normas pueden ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que corresponden al Estado. En el presente caso nos encontramos ante materia de competencia de la Comunidad Foral de Navarra, de donde se deduce que ésta dispone de facultades para regular la materia objeto del Proyecto.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -en particular, el artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Comunidad Foral de Navarra debe ejercerse con respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones reglamentarias no pueden infringir la Constitución Española, la LORAFNA, las demás leyes ni aquellas otras disposiciones de carácter general de superior rango. Tampoco pueden regular materias reservadas a otras normas de superior jerarquía, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

La materia objeto del Proyecto aparece regulada en diversos preceptos de la LODE, que constituyen el marco normativo dentro del cual se mueven

los preceptos que ahora pretende aprobar el Gobierno de Navarra. En concreto, la LODE establece las siguientes normas que hacen referencia a la orientación educativa y profesional.

El artículo 2.2 de la LODE enumera, entre los fines del sistema educativo, el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales.

El artículo 19 ordena poner especial énfasis en la atención a la diversidad del alumnado, en la atención individualizada, en la prevención de las dificultades de aprendizaje y en la puesta en práctica de mecanismos de refuerzo tan pronto como se detecten estas dificultades.

Entre los principios generales de la educación secundaria obligatoria, el artículo 22 de la LODE dispone que se prestará especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado y que se organizará de acuerdo con el principio de atención a la diversidad del alumnado.

El artículo 26 establece los principios pedagógicos en la etapa de educación secundaria obligatoria que estarán informados por la atención a la diversidad, y se encomienda a las Administraciones educativas promover las medidas necesarias para que la tutoría personal de los alumnos y la orientación educativa, psicopedagógica y profesional, constituyan un elemento fundamental en la ordenación de esta etapa. Establece, asimismo, que corresponde a las Administraciones educativas regular soluciones específicas para la atención de aquellos alumnos que manifiesten dificultades especiales de aprendizaje o de integración en la actividad ordinaria de los centros, de los alumnos de alta capacidad intelectual y de los alumnos con discapacidad.

El artículo 71, dentro del título destinado a la equidad en la educación, dispone que corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan

alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado. Ordena, igualmente, establecer los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior, así como iniciar la atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada.

Para garantizar la atención educativa diversificada, el artículo 72 dice que las Administraciones educativas deben disponer del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado.

De acuerdo con el artículo 74, la identificación y valoración de las necesidades educativas del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se realizará, lo más tempranamente posible, por personal con la debida cualificación y en los términos que determinen las Administraciones educativas. Al finalizar cada curso se han de evaluar los resultados conseguidos por cada uno de los alumnos en función de los objetivos propuestos a partir de la valoración inicial y dicha evaluación permitirá proporcionarles la orientación adecuada y modificar el plan de actuación así como la modalidad de escolarización, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso del alumnado a un régimen de mayor integración.

Entre las funciones que al profesorado atribuye el artículo 91, se encuentra la orientación educativa, académica y profesional de los alumnos, en colaboración, en su caso, con los servicios o departamentos especializados.

Corresponde a las Administraciones educativas, de conformidad con el artículo 130 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, regular el funcionamiento de los órganos de coordinación docente y de orientación, debiendo existir, en los institutos de educación secundaria, departamentos de coordinación didáctica.

Las Administraciones educativas deben proveer los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la LODE, la existencia de servicios o profesionales especializados en la orientación educativa, psicopedagógica y profesional.

II.5ª. Examen del contenido del Proyecto

El Proyecto comienza con una exposición de motivos con la que se cumple satisfactoriamente el mandato del artículo 58.2 de la LFGNP, que exige que las disposiciones reglamentarias estén motivadas, en su preámbulo o por referencia a los informes que las sustentan.

El título I establece el marco general de la Orientación Educativa y consta, como ya hemos dicho más atrás, de dos capítulos que establecen el objeto y principios básicos de la Orientación Educativa, las funciones de la Orientación Educativa, y las estructuras de apoyo y colaboración con la Orientación Educativa.

El artículo 1 delimita el objeto del Decreto Foral, consistente en la regulación de la Orientación Educativa en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Foral de Navarra que imparten las enseñanzas de Educación Infantil y Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional, Enseñanzas Profesionales de Artes Plásticas y Diseño y Educación de Personas Adultas. Nada hay que objetar desde el punto de vista jurídico.

El artículo 2 establece que la finalidad de la Orientación Educativa es contribuir a la educación integral y personalizada del alumnado, atendiendo a su diversidad. Ello no sólo es conforme, sino que además da cumplimiento efectivo a los objetivos y mandatos de la LODE que más atrás hemos expuesto.

Los principios básicos de la Orientación Educativa, establecidos por el artículo 3 del Proyecto, son igualmente respetuosos con las líneas generales contenidas en la LODE.

El artículo 4 establece quiénes desarrollarán las funciones de Orientación Educativa y se adecua al ordenamiento jurídico.

Las funciones del profesorado de la especialidad de Orientación Educativa se establecen en el artículo 5 y no presentan tachas de legalidad.

En el artículo 6 prevé que también desarrollarán funciones de apoyo y colaboración con la Orientación Educativa el Centro de Recursos de Educación Especial de Navarra y la Sección de Orientación. Nada hay que objetar desde el punto de vista legal, pero sí se recomienda revisar la estructura de este precepto, en el que se ha suprimido un apartado 2 que figuraba en el anteproyecto y la supresión ha dejado sin sentido la numeración del apartado 1, tal como figura en el proyecto.

Los artículos 7 y 8 enumeran, respectivamente, las funciones del Centro de Recursos de Educación Especial de Navarra y de la Sección de Orientación. No se observa en ellos ningún motivo de ilegalidad, pero también se recomienda revisar la numeración de los apartados del artículo 8.

Los seis restantes artículos, numerados entre el 9 y 15, forman parte del título II, dedicado a la organización de la Orientación Educativa en los centros públicos. Se trata de una materia en la que el Gobierno de Navarra goza de amplias facultades normativas y no se aprecia en ellos vulneración del ordenamiento jurídico. Recordemos, a este respecto, que el artículo 3.4 del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, determina -al amparo de la disposición adicional 7ª de la LODE- que los funcionarios de los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria de la especialidad «Orientación educativa» realizarán tareas de orientación y, además, podrán desempeñar docencia, y sus funciones de orientación podrán extenderse a las etapas de educación infantil y educación primaria.

La disposición adicional, sobre la orientación en los centros de Formación Profesional, se adecua al ordenamiento jurídico, si bien, por ser solo una, la rúbrica previa no debe ir en plural.

Las disposiciones transitorias son también de carácter organizativo y resultan necesarias para llenar el vacío sobre órganos y funciones de coordinación derivado de la derogación del Decreto Foral 153/1999, de 10 mayo, por el que se regula la Orientación Educativa en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra. Entendemos que son conformes con el ordenamiento jurídico, aunque sugerimos que se revise la numeración de apartados de la disposición transitoria primera y la redacción del apartado 3.b) de la disposición transitoria segunda.

Tampoco hay nada que objetar a la disposición derogatoria ni a las disposiciones finales, que encomiendan el desarrollo y ejecución del Decreto Foral al Departamento de Educación y establecen la entrada en vigor de la norma en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.