



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 224/2022

Excma. Sra.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 21 de julio de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 8 de julio de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la organización de la Orientación Académica, Educativa y Profesional en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria justificativa.- Con fecha 1 de marzo de 2022 el Viceconsejero de Educación suscribió memoria justificativa de la necesidad



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de elaborar un decreto que regulara la orientación académica, educativa y profesional en la Comunidad Autónoma.

Tras referir el marco competencial y normativo en el que se desenvolvería la iniciativa, destacaba la necesidad de la norma a fin de que *“permita establecer la red de estructuras coordinadas entre sí que hacen posible el derecho a la orientación académica, educativa y profesional desde una perspectiva inclusiva”*. Asimismo, planteaba la necesidad de profundizar *“en un modelo de orientación abierto al entorno, integrado en el propio proceso educativo a través de diferentes ámbitos de actuación y bajo la intervención de una red de profesionales y estructuras coordinadas y complementarias, que ofrezcan una respuesta educativa, inclusiva y equitativa, coherente y compartida por toda la comunidad educativa”*. Expresaba que el decreto establecerá *“un nuevo marco de referencia a fin de que todos los centros de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha con el desarrollo e intervención coordinadas de todas las estructuras de orientación, puedan seguir avanzando en el desarrollo de un marco inclusivo bajo el principio de seguridad jurídica, que garantice la presencia, participación y el progreso de todo el alumnado, y el derecho a recibir información y orientación a lo largo de todas las transiciones por las que pasa en la vida académica, educativa y profesional”*.

En lo concerniente a la conveniencia de la norma exponía que la misma establecía *“los principios, ámbitos de actuación, organización y estructuras que conforman la Red de Asesoramiento y Apoyo a la Orientación, Convivencia e Inclusión Educativa, encaminadas al desarrollo de un modelo de orientación equitativo, inclusivo y de calidad en el sistema educativo de Castilla-La Mancha. Se convierte en un elemento más que configura el Proyecto Educativo de Castilla-La Mancha”*. Añadía que *“incluye el enfoque de derechos de la infancia, reconociendo el interés superior del menor, su derecho a la educación y a la orientación, introduciendo en los ámbitos de actuación de la labor orientadora aspectos claves, que llevan al sistema educativo a adaptarse a las exigencias de una sociedad dinámica y cambiante”*.

Señalaba que se pretende contemplar la orientación como derecho básico de todo el alumnado, como elemento que forma parte de la propia



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

acción formativa y de la función docente, desarrollándose a través de distintos ámbitos de actuación y con la intervención de diferentes estructuras conectadas y coordinadas entre sí; incorpora un enfoque de igualdad de género y coeducación; contribuye a la importancia de atender a un desarrollo sostenible y fomento de ámbitos saludables; plantea un modelo de orientación abierto al entorno incidiendo en la mejora de la convivencia democrática; se adopta un enfoque inclusivo en la labor orientadora, configurando un modelo en red basado en la Red de Asesoramiento y Apoyo a la Orientación, Convivencia e Inclusión Educativa para desarrollar la labor orientadora de forma coordinada e interdisciplinar; los equipos de atención educativa se convierten, junto a los centros de educación especial, en estructuras de asesoramiento y apoyo a toda la comunidad educativa, con el objeto de disponer de una intervención interdisciplinar y coordinada con los Equipos de Orientación y Apoyo y Departamentos de Orientación de los centros educativos y el resto de estructuras que conforman la red; y establece la necesidad de contar con un Plan de Actuación Anual como marco de referencia para establecer prioridades, líneas estratégicas y objetivos anuales, impulsando los equipos de coordinación de los profesionales de la orientación educativa e intervención socioeducativa en el desarrollo de la labor orientadora.

Tras relacionar las normas que resultarían derogadas, incidía en que la iniciativa tendrá *“un contenido neutro en cuanto al objetivo vinculado a la igualdad de oportunidades, pues los destinatarios de la misma son indistintamente hombres y mujeres”*; significando, asimismo, en que *“es neutra en cuanto al gasto público al no producir incremento económico alguno sobre el existente con la regulación actual, no afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, en consecuencia, su aprobación no afecta al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma”*.

Concluía proponiendo que se acordara la tramitación de un decreto que regulara la orientación académica, educativa y profesional en la Comunidad Autónoma.

Segundo. Autorización de la iniciativa reglamentaria.- A la vista de la mencionada memoria, en fecha 2 de marzo de 2022 la titular de la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Consejería de Educación, Cultura y Deportes acordó autorizar el inicio del procedimiento de elaboración de la iniciativa reglamentaria planteada.

Tercero. Informe jurídico.- Elaborado un primer borrador de la norma datado en marzo de 2022, se sometió al examen del Coordinador de Asuntos Jurídicos, quien emitió informe el 9 de marzo siguiente. Comenzaba describiendo la competencia y marco normativo en que se desenvuelve la iniciativa, concretando su objeto y describiendo su contenido, pasando con posterioridad a exponer diversas observaciones afectantes a las distintas partes del proyecto, e incidiendo en la naturaleza de la norma y el procedimiento a seguir en su tramitación.

Cuarto. Acuerdo de inicio del procedimiento participativo.- La Directora General de Inclusión Educativa y Programas acordó en fecha 18 de marzo de 2022 el inicio del procedimiento participativo correspondiente al proyecto de decreto, haciéndose público en el portal de participación autonómico. Describía el objeto del procedimiento identificando la unidad administrativa responsable del desarrollo del mismo, estableciendo sus fases, duración máxima y metodología. Se otorgaba un plazo hasta el 4 de abril para la formulación de aportaciones ciudadanas.

Quinto. Dictamen del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.- Redactado un segundo borrador del proyecto en fecha 1 de abril de 2022, fue sometido al Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, cuya Comisión Permanente emitió sobre el mismo el dictamen 26/2022, de 4 de abril.

Después de reseñar los antecedentes normativos en que se enmarcaba el proyecto y describir su contenido, realizaba varias observaciones de tipo general sobre el empleo de las mayúsculas, la homogeneidad en el uso del lenguaje no sexista y la observancia de las Directrices de Técnica Normativa en la redacción del texto, destacando finalmente varias observaciones específicas al articulado incidentes también en el uso homogéneo del lenguaje.

Sexto. Mesa Sectorial de Educación.- Se incorpora, seguidamente, el certificado expedido en fecha 6 de abril de 2022 por el Jefe de Servicio de Relaciones Laborales de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, en



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

calidad de Secretario de la Mesa Sectorial de Educación, acreditativo de que, en sesión celebrada por este órgano el 29 de marzo previo, fue tratado el aludido proyecto normativo.

Séptimo. Informe del Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha.- Para impulsar el procedimiento se sometió la iniciativa reglamentaria al Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha, constando en certificado emitido por su Secretario en fecha 25 de abril de 2022, que la Comisión Permanente del citado órgano, en sesión celebrada el 22 anterior, informó el proyecto de decreto.

Octavo. Informe de retorno de resultados e informe final del proceso participativo.- El 17 de mayo de 2022 la autoridad que inició el proceso participativo emitió informe de retorno de resultados referente al mismo, dejando constancia de que se formularon 26 observaciones al texto efectuadas por 11 participantes -de los que dos eran personas jurídicas y el resto personas físicas-.

En igual fecha suscribió informe final del proceso participativo, incorporando anexo en el que se indicaba el tratamiento otorgado a las diferentes aportaciones efectuadas.

Noveno. Informe de impacto demográfico.- Figura a continuación un informe de impacto demográfico emitido el 21 de junio de 2022 por la Directora General de Inclusión Educativa y Programas, en el que tras identificar la norma, el órgano responsable de su tramitación, su justificación y objeto, describía la situación de partida de la materia a regular, analizando su alineamiento con la Estrategia Regional frente a la Despoblación, las concretas medidas contempladas en la norma y valorando su impacto.

En cuanto a las medidas pretendidas, afirmaba que *“La norma fomenta de una forma importante todo lo referente al desarrollo de itinerarios formativos personalizados en todas las enseñanzas no universitarias con objeto de garantizar el derecho a la orientación educativa, académica y profesional. [] Adicionalmente, y aunque la norma no lo regula, normas derivadas o complementarias de este Decreto garantizarán el desarrollo de los diferentes ámbitos de la orientación atendiendo a las*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

características del medio rural con objeto de garantizar la educación pública de calidad en zonas despobladas o en riesgo de despoblación teniendo en cuenta las medidas en materia de prestaciones complementarias, los contratos programa para enseñanzas no obligatorias, los contratos programa de prácticas y la adecuación de la oferta de Formación Profesional en las zonas rurales”.

Concluía manifestando que *“el impacto demográfico de la norma es positivo”.*

Décimo. Informe sobre el impacto en la familia, en la infancia y adolescencia.- Se ha incorporado al expediente el informe sobre impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, suscrito por la autoridad impulsora de la iniciativa el 22 de junio de 2022.

Tras identificar la norma y los derechos, necesidades y grupos concretos de niños, adolescentes y familias en que puede impactar, especificaba los aspectos que se han determinado en la norma como productores de algún tipo de impacto en dichos ámbitos, describiendo la situación de partida y la previsión de resultados que conllevará la aprobación de la misma.

Concluía valorando positivamente el impacto en ambos sectores y recomendando *“Promover planes de formación sobre prevención, detección precoz y protección de niños, niñas y adolescentes, dirigidos al personal del centro. [] En coordinación con las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos, promover dicha formación entre los progenitores y quienes ejerzan funciones de tutela, guarda o acogimiento. [] Establecer vías de colaboración con el resto de administraciones”.*

Undécimo. Memoria económica.- Prosiguiendo la tramitación, se integró en el expediente una memoria económica sobre el proyecto normativo, elaborada por la Directora General de Inclusión Educativa y Programas el 27 de junio de 2022.

Exponía que *“La entrada en vigor de esta normativa no supone ningún coste económico ya que, a pesar de las novedades incorporadas, que*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

tienen un componente eminentemente conceptual, estas podrán llevarse a cabo a través de la financiación económica que habitualmente se lleva a cabo desde esta comunidad autónoma para impulsar la orientación educativa, académica y profesional a través de las actuaciones y estructuras educativas diseñadas desde la Consejería”.

Añadía que “Con objeto de clarificar los gastos, se ha realizado el cálculo de lo que supondría mantener las estructuras que conforman la Red de Asesoramiento y Apoyo a la Orientación, Convivencia e Inclusión educativa diseñada en esta normativa, en función de los profesionales que actualmente desempeñan tareas que podrían equipararse a las definidas en el proyecto de decreto. En concreto, 194.593.320,89 euros, supondría regular el funcionamiento de la orientación educativa, académica y profesional en Castilla-La Mancha, dado que como se ha comentado con anterioridad, las novedades contempladas no suponen un incremento de recursos sino una definición de roles, tareas, funciones y planes estratégicos de desarrollo de la orientación educativa, académica y profesional que favorezca la rentabilización de los mismos”.

Finalizaba afirmando que “puede concluirse que la entrada en vigor de esta norma supone para la comunidad educativa de Castilla-La Mancha la posibilidad de avanzar hacia la educación equitativa, inclusiva y de calidad que marca el objetivo de desarrollo sostenible número 4 de la Agenda de Naciones Unidas para 2030, al tiempo que construye una escuela y por tanto una sociedad en pro de los 16 objetivos restantes, y lo hace a través de hacer efectivos los derechos del alumnado y a través de un proceso de escucha que se materializa en un Decreto que regula y rentabiliza los recursos humanos destinados para hacerlo posible”.

Incorporaba como anexo diversos cuadros expresivos de los datos numéricos sobre los profesionales que conformarían la Red de Apoyo y Asesoramiento a la Orientación, Convivencia e Inclusión Educativa de Castilla-La Mancha.

Duodécimo. Informe de impacto de género.- Consta unido al expediente el informe emitido el 4 de julio de 2022 por la Secretaria General de Educación, Cultura y Deportes, en el que analizaba el impacto de género



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que derivaría de la aprobación del decreto. Una vez identificada la norma, su objeto y la normativa sobre igualdad, analizaba su pertinencia señalando que la norma parte de un contexto social de igualdad pues sus destinatarios son indistintamente mujeres y hombres, y su impacto potencial beneficia a mujeres y hombres de forma equitativa y da respuesta a desigualdades, contribuyendo a paliarlas mediante el tratamiento transversal de la igualdad de género. Concluía manifestando que *“el impacto de género de este proyecto de Decreto es posible, porque la norma integra el principio de igualdad de forma transversal, desarrollando las medidas compensatorias necesarias para reducir y eliminar las desigualdades existentes”*.

Décimo tercero. Informe de la Secretaría General.- En la misma fecha, la citada autoridad emitió nuevo informe sobre la corrección del procedimiento administrativo desarrollado hasta el momento y el contenido del proyecto, el cual estimaba ajustado a la normativa que le era de aplicación, por lo que concluía pronunciándose favorablemente.

Décimo cuarto. Impacto por razón de la discapacidad.- El 7 de julio de 2022 el Viceconsejero de Educación suscribió informe de impacto por razón de la discapacidad. Tras identificar la norma y los principios, derechos, necesidades y grupos concretos de discapacidad sobre los que la misma puede impactar, procedía a efectuar un análisis de impacto, describiendo la situación de partida, la previsión de resultados que producirá la aprobación de la norma y la valoración de las observaciones que han realizado las personas con discapacidad.

Valoraba el impacto en sentido positivo, pues *“el proyecto de Decreto establece y regula los propios ajustes educativos mediante actuaciones y recursos personales que garantizan que se haga efectivo el derecho a la orientación y a la inclusión educativa de las personas con discapacidad de la comunidad autónoma”*.

Décimo quinto. Informe del Gabinete Jurídico.- Redactado el borrador definitivo del proyecto -datado en junio de 2022- se sometió al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades instando la emisión de informe. En cumplimiento de tal requerimiento, con fecha 8 de julio de 2022, la Directora de los Servicios Jurídicos emitió su parecer favorable al mismo.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Décimo sexto. Proyecto de Decreto.- El borrador definitivo del proyecto de Decreto que se somete a dictamen consta de una parte expositiva, veinticuatro artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una derogatoria y dos finales.

La parte expositiva describe ampliamente el marco normativo en el que se ampara la norma, plasmando sus objetivos y atendiendo al cumplimiento de los principios de buena regulación.

El Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, cuenta con tres artículos en los que se contempla el objeto del decreto, su ámbito de aplicación y los principios que han de regir la orientación académica, educativa y profesional.

El Capítulo II, “*Ámbitos de actuación de la orientación académica, educativa y profesional*”, regula en los artículos 4 a 14 diversos aspectos atinentes a la definición de los ámbitos de actuación de la labor orientadora, tales como: el desarrollo de la acción tutorial; el apoyo al proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación desde un enfoque inclusivo; la prevención del absentismo, fracaso y abandono educativo temprano; la mejora de la convivencia a través de la participación de la comunidad educativa; la coeducación y respeto a la diversidad afectivo-sexual; la orientación en la toma de decisiones para el desarrollo académico, educativo y profesional; la transición entre etapas y procesos de acogida del alumnado, profesorado y comunidad educativa; las relaciones con el entorno y coordinación con otros agentes, servicios, entidades e instituciones; los procesos de innovación, desarrollo tecnológico e investigación; y el apoyo y asesoramiento al equipo directivo, órganos de gobierno y coordinación docente.

El Capítulo III, “*Estructuras y funcionamiento de la Orientación académica, educativa y profesional*”, se inicia con el artículo 15 en el que se enuncian dichas estructuras, las cuales se desarrollan en las siguientes secciones: Sección 1ª -artículos 16 a 19- sobre “*La orientación académica, educativa y profesional en el centro educativo*”; Sección 2ª -artículo 20- sobre “*La orientación académica, educativa y profesional a través de los equipos de coordinación de la orientación educativa e intervención socioeducativa*”; Sección 3ª -artículo 21- sobre “*La orientación académica, educativa y*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

profesional a través de los centros de recursos, asesoramiento e innovación educativa”; Sección 4ª -artículo 22- sobre *“La orientación académica, educativa y profesional a través de los equipos de atención educativa*”; y Sección 5ª -artículo 23- sobre *“La orientación académica, educativa y profesional a través de la Administración educativa”*.

El Capítulo IV, *“Valoración del impacto de la orientación académica, educativa y profesional en la educación equitativa, inclusiva y de calidad en Castilla-La Mancha”*, relaciona en el artículo 24 -al que erróneamente se numera como 25- los indicadores para efectuar la evaluación de la calidad de dicha actuación orientadora.

La disposición adicional única, *“Centros docentes privados concertados”*, establece la aplicación a los mismos de lo establecido en el decreto, adecuándose a sus características específicas de organización y funcionamiento y a su carácter propio.

La disposición derogatoria deja sin vigencia el capítulo V y la disposición adicional segunda del Decreto 66/2013, de 3 de septiembre, por el que se regula la atención especializada y la orientación educativa y profesional del alumnado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; y la Orden de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de 16 de enero de 2014 por la que se crea, regula y ordena el funcionamiento del Servicio de Orientación Educativa y Profesional. Determina, asimismo, la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto.

La disposición final primera, *“Desarrollo”*, autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar las medidas necesarias para la aplicación del decreto.

La disposición final segunda, *“Entrada en vigor”*, fija la misma a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 8 de julio de 2022.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El dictamen se solicitó con carácter urgente “*dado que la norma se va a aplicar en el curso 2022/2023*”.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al dictamen del Consejo Consultivo el proyecto de decreto por el que se regula la organización de la Orientación Académica, Educativa y Profesional en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual dicho órgano deberá ser consultado sobre los “*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes*”.

La iniciativa reglamentaria que se examina se dicta al amparo de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley 3/2020, de 29 de diciembre, que contempla en el artículo 2.2 la orientación educativa y profesional como factor que favorece la calidad de la enseñanza, regulando con posterioridad la respuesta al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, la atención a la diversidad y la convivencia. Asimismo, se ampara en lo previsto en la Ley orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que dedica su Título VII a regular la orientación profesional. A su vez, resulta vinculada a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que destina el Capítulo IV del Título III a regular la sensibilización, prevención y detección precoz dentro del ámbito educativo.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

De modo específico viene dar respuesta a la concreta llamada al desarrollo prevista en el artículo 161.2 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, que dispone que *“El Consejo de Gobierno regulará el funcionamiento de la orientación en lo referido a la organización interna de la misma, las estructuras y responsables, la integración de las actividades de apoyo, la cooperación con otras actuaciones de asesoramiento y colaboración con el entorno para obtener la mejor atención educativa”*.

Tratándose así de un reglamento ejecutivo, se emite el presente dictamen con el carácter preceptivo que propugna el citado artículo 54.4.

Este pronunciamiento se emite, asimismo, con carácter urgente al haberlo solicitado así la autoridad consultante de acuerdo a la posibilidad prevista en el artículo 51.2 de la mencionada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, fundando tal circunstancia en la aplicación de la norma en el próximo curso académico.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la potestad reglamentaria 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 el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Por lo que respecta a la primera de dichas disposiciones, ha de indicarse que el Título VI de la citada norma básica, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria -principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas-, si bien su contenido quedó atemperado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En concreto, del contenido de dicha sentencia conviene entresacar los siguientes fragmentos del apartado c) de su Fundamento Jurídico 7, concernientes al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los ejecutivos autonómicos, en los que se significa: “[...] *Ya hemos declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. [...] [sin embargo], a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de los reglamentos y por tanto no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas*”; y “[...] *De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas las previsiones siguientes: “se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa” (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las Administraciones públicas “prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos” (art. 5.2 de la Ley 2/2011). [] El art. 133 [de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], en sus apartados 1, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”*.

Por otro lado, y en lo que concierne al ejercicio de la potestad reglamentaria en la Comunidad Autónoma, el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la residencia en el Consejo de Gobierno, describiendo los requisitos y el procedimiento a seguir para el desenvolvimiento de la misma. Así, en su apartado segundo exige que “[...] *la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente por razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”. En su apartado tercero establece el precepto que “En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.

Examinada la tramitación sustanciada para la elaboración y aprobación del proyecto de decreto objeto de dictamen, según se ha descrito en los antecedentes, ha de concluirse que la misma da respuesta a las exigencias procedimentales esenciales referidas, sin presentar deficiencias que puedan incidir en la validez del procedimiento sustanciado.

Sin perjuicio de ello, se hace necesario destacar varias observaciones de menor calado sin trascendencias invalidatoria.

En primer término, debe señalarse que dentro del trámite de información pública se ha acreditado en el expediente que la Comisión Permanente del Consejo de Formación Profesional ha informado la iniciativa reglamentaria. No se acompaña al expediente trasladado a este órgano consultivo acta de esa reunión, ni documentación alguna en la que se exprese el debate habido en el seno del mencionado órgano o las eventuales apreciaciones u observaciones que hayan podido manifestarse al respecto, lo que limita las fuentes de conocimiento para el pronunciamiento de este Consejo.

Del mismo modo, se ha acreditado mediante certificación del Jefe del Servicio de Relaciones Laborales de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes que el borrador de Decreto objeto de este dictamen fue visto y negociado por los integrantes de la Mesa Sectorial de Educación, sin que tampoco se haya remitido el acta de la correspondiente reunión, por lo que



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

este Consejo no ha podido tener conocimiento de las opiniones allí expresadas.

En segundo lugar, resulta preciso reseñar que varios de los trámites conformadores del procedimiento -así, los trabajos iniciales que se efectuaron desde el curso 2016-2017 para determinar las líneas generales en que se debería desenvolver la regulación contenida en el futuro decreto, con la participación de mesas provinciales y regionales en las que estaban representados todos los sectores y agentes educativos; la consulta pública previa; y la fase final del proceso participativo en la que se recogía la posición adoptada en referencia a cada una de las aportaciones efectuadas-, no han tenido reflejo en el expediente trasladado a este órgano por la autoridad consultante, no habiéndose incluido en el mismo la documentación acreditativa de su práctica.

Tal omisión documental supone la conculcación de lo preceptuado en el artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que el expediente se formará *“mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos”*.

Asimismo, y en cuanto se refiere al modo de plantear consultas ante este órgano consultivo, no puede obviarse que el artículo 53.1 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, dispone que *“A la petición de consulta deberá acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada”*. Corresponde, por ende, al órgano impulsor de la iniciativa la conformación del expediente en su completitud previamente al traslado del mismo al Consejo en solicitud de dictamen.

Finalmente, debe significarse que el expediente, remitido en formato electrónico, se halla foliado en su totalidad y aparece precedido de un índice de los documentos que lo componen, habiendo sido ordenado adecuadamente desde una perspectiva cronológica, lo que ha facilitado su normal examen y conocimiento de su contenido. En tal sentido, conviene reiterar que, en cuanto a la conformación del expediente, deberá darse debido cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70, apartado 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a tenor del cual los expedientes, que han de tener formato electrónico, *“[...] se*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. [...]”; así como de lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo que dispone que *“Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. [...]*”.

III

Marco normativo y competencial.- El análisis del marco normativo en el que se inserta la norma proyectada ha de partir de la alusión al Tratado Internacional de los Derechos del Niño, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en el que se reconoce el derecho de todo niño a la educación, concretándolo en particular en la implantación de enseñanza primaria obligatoria y gratuita y el desarrollo en sus distintas formas de la educación secundaria, incluida la formación profesional, hacer la enseñanza superior accesible a todos, así como *“Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educativas y profesionales y tengan acceso a ellas”* -artículo 28.1.d)-.

La orientación se define en la resolución del Consejo de Naciones Unidas de 21 de noviembre de 2008 como un proceso continuo que permite a los ciudadanos, a cualquier edad y a lo largo de su vida, determinar sus capacidades, sus competencias y sus intereses, tomar decisiones en materia de educación, formación y empleo y gestionar el recorrido de su vida personal.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2020-2030 se reconocen estos mismos derechos, debiendo potenciarse políticas públicas que garanticen una educación inclusiva, equitativa y de calidad en la que, entre otros objetivos, se garanticen las adecuadas



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

transiciones entre las diferentes etapas y el asesoramiento adecuado para ello, promoviendo oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

El ámbito normativo estatal viene encabezado primordialmente por la previsión contenida en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en cuyo artículo 6.3 establece que *“Se reconocen al alumnado los siguientes derechos básicos: [...] d) A recibir orientación educativa y profesional”*.

Se completa con las disposiciones acogidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la cual ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, ambas dictadas con amparo en la competencia estatal de carácter exclusivo establecida en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, relativa a la determinación de las normas básicas tendentes al desarrollo del artículo 27 de la Constitución -regulador del derecho a la educación-, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia. El artículo 2 establece que los poderes públicos prestarán una atención prioritaria a los factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, a la orientación educativa y profesional.

En el Título II regula la *“Equidad en la Educación”*, determinando en el artículo 71.2 que las Administraciones educativas asegurarán los recursos necesarios para que el alumnado que requiera atención educativa diferente a la ordinaria -por presentar necesidades educativas especiales, retraso madurativo, trastornos del lenguaje y la comunicación, trastornos de atención o de aprendizaje, desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje, por encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeducativa, por altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o historia escolar- pueda alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado. En el apartado 3 dispone que *“Las Administraciones educativas establecerán 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. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se registrá por los principios de normalización e inclusión”.

El artículo 72 contempla que, para alcanzar dichos fines, las Administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados.

Asimismo, es destacable que en el artículo 121 encomienda en su apartado 2 al proyecto educativo del centro, recoger *“al menos, la forma de atención a la diversidad del alumnado, medidas relativas a la acción tutorial, los planes de convivencia y de lectura y deberá respetar los principios de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos recogidos en esta Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, especificando medidas académicas que se adoptarán para favorecer y formar en la igualdad particularmente de mujeres y hombres”.*

Debe citarse, igualmente, la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que dedica el Título VII a la *“Orientación profesional”*. Tras definir sus límites y ámbito en el artículo 94.1, conmina a las administraciones a garantizar en el ámbito de sus respectivas competencias, el apoyo integral a la carrera formativa y profesional mediante una orientación profesional ajustada y eficaz que proporcione a los usuarios las informaciones y guías para la consideración de todo tipo de opciones formativas y profesionales en la elección o redefinición de itinerarios formativos, cualificación y ejercicio profesional. Establece, además, que dichas administraciones promoverán la coordinación y cooperación para garantizar la calidad y complementariedad del servicio de orientación profesional, con el sistema nacional de empleo. Determina los cometidos y fines de la orientación profesional, las condiciones de prestación y diseño de una estrategia general a seguir en este ámbito, aludiendo a la cooperación y coordinación del servicio, a sus protocolos de actuación y modalidades de prestación y a la organización, estableciendo en el artículo 100 que *“Las administraciones públicas deberán asegurar, en el ámbito de sus respectivas competencias, la prestación de la orientación profesional en cualquier centro de formación profesional”*; y que velarán por la formación



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

continua del profesorado y los profesionales de orientación que operen en dichos servicios.

Por su imbricación con la materia afectada, es preciso aludir, asimismo, a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, la cual establece con carácter básico medidas específicas en las situaciones generadas en centros educativos -artículo 18-, contemplando como uno de los ámbitos de actuación el educativo, dentro del cual se regula el plan de convivencia, la supervisión en la contratación de personal por los centros, los protocolos de actuación y la creación de la figura del coordinador de bienestar y protección.

En cuanto al fundamento de la actividad normativa autonómica en la materia, debe citarse el contenido del artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Comunidad Autónoma *“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 y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del citado artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”*.

En el ámbito autonómico ha de mencionarse como principal referente normativo la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación, la cual destina en el Título VI concerniente a los *“Factores de calidad en la educación”*, el Capítulo IV a la *“Orientación educativa y profesional”*, concretando en el artículo 159 su finalidad como contribuir a la educación integral del alumnado a través de la personalización del proceso educativo, adaptación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, su singularidad, transición entre diferentes etapas educativas y niveles en los que se articula el sistema, como entre este y el mundo laboral, y ofrecer al conjunto de la comunidad educativa apoyo técnico especializado. Regula, asimismo, en los artículos 160 y siguientes sus características básicas, entre ellas: tratarse de un proceso continuo, sistemático y articulado en el que el alumno es el protagonista de su propia orientación, formar parte de la función docente e integrar todas las acciones realizadas desde la tutoría y el asesoramiento especializado, contribuir a aportar medidas preventivas, habilitadoras y compensatorias para



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

hacer efectiva una educación inclusiva y de calidad, atención profesional cercana y contextualizada, acción coordinada de los distintos agentes implicados y abierta a la colaboración de profesionales externos al sistema educativo, y desarrollo de planes estratégicos que persiguen la mejora en el éxito educativo y la reducción del abandono escolar temprano.

El artículo 161 prevé su organización mediante la tutoría, el apoyo especializado a través de profesionales y estructuras específicas de orientación en los centros docentes, y el asesoramiento externo a través de profesionales ubicados en la red de formación que la Consejería determine.

Se encomendaba al Consejo de Gobierno la regulación del funcionamiento de la orientación en lo referido a la organización interna de la misma, las estructuras y responsables, su integración con las actividades de apoyo, la cooperación con otras actuaciones de asesoramiento y colaboración con el entorno para obtener la mejor atención educativa.

A su vez, la norma legal autonómica, al regular las diferentes etapas del sistema educativo, ha venido señalando el papel relevante de la orientación en cada una de ellas y los fines y objetivos que han de perseguir atendiendo al desarrollo del alumnado -artículos 51, 58 y 73-. Por otro lado, el artículo 103 regulador del proyecto educativo prevé que este instrumento tendrá en cuenta las características del entorno social y cultural del centro, incluyendo entre sus contenidos mínimos *“La orientación educativa y profesional y la acción tutorial”*.

Deben citarse, asimismo, y sin ánimo exhaustivo, como normas relacionadas con el proyecto normativo que se examina: el Decreto 66/2013, de 3 de septiembre, que regula la atención especializada y la orientación educativa y profesional del alumnado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha -del que actualmente solo permanece vigente el Capítulo V dedicado a la *“Orientación Educativa, Psicopedagógica y profesional”*- competencia, modelo, funciones y estructura- y la disposición adicional segunda sobre planificación de la orientación educativa y profesional; el Decreto 3/2008, de 8 de enero, de convivencia escolar en Castilla-La Mancha; el Decreto 85/2018, de 20 de noviembre, por el que se regula la inclusión del alumnado en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha; y el Decreto



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

8/2022, de 8 de febrero, por el que se regula la evaluación y promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Como normas de rango inferior, han de destacarse: la Orden de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de 16 de enero de 2014, por la que se crea, regula y ordena el funcionamiento del Servicio de Orientación Educativa y Profesional; la Orden de dicho departamento de 14 de abril de 2016, por la que se dictan instrucciones para la coordinación de profesionales de la orientación educativa e intervención socioeducativa; la Orden de 25 de julio de 2016, que regula la organización y el funcionamiento de los centros y unidades de educación especial en Castilla-La Mancha; la Orden 121/2022, de 14 de junio, de regulación de la organización y funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil y Primaria en la Comunidad Autónoma; y la Orden 118/2022, de igual fecha y objeto, si bien en relación con los centros que imparten Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional.

IV

Observaciones al contenido del proyecto.- Prosiguiendo con el examen del proyecto de decreto, se plasman a continuación algunas observaciones suscitadas a raíz del mismo sobre cuestiones conceptuales y de técnica y sistemática normativa que, sin revestir carácter esencial, pretenden contribuir a la coherencia, precisión y calidad técnica de la norma.

Parte expositiva.- De conformidad con el apartado I.c).12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades- el contenido de la parte expositiva de la disposición “[...] *cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”.

Desde esta perspectiva, se sugiere que se revise la redacción del preámbulo elaborado, la cual debería describir de modo preciso el objeto de la disposición que se dicta y la finalidad pretendida con la aprobación de la misma –determinando las diferencias con la regulación que deroga y destacando las novedades que en relación a ella se introducen, justificando el cambio de modelo-, así como reflejando la competencia que se ejercita con su aprobación.

Asimismo, al presentar la parte expositiva una extensión considerable se sugiere que, conforme a la posibilidad prevista en el apartado I.c).15 de dichas Directrices, se divida la misma en diferentes apartados que faciliten su lectura: en primer término, el relativo al marco normativo en el que se inserta la disposición -en el que debería realizarse un esfuerzo de mejora de redacción vinculando los párrafos entre sí-; con posterioridad, el referente al objeto y finalidad de la norma; y, por último, el relativo a la descripción del contenido, el cumplimiento de los principios de buena regulación, la competencia ejercitada y los hitos más destacables del procedimiento sustanciado para su tramitación. Dichos apartados se identificarán con números romanos centrados en el texto.

Sin perjuicio de lo expuesto con carácter general sobre esta parte de la disposición, se considera necesario proponer las siguientes observaciones específicas al preámbulo del proyecto de decreto:

- En el párrafo sexto, la alusión a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, debería precisarse atendiendo al artículo 2.2 de la misma en el que se recoge que los poderes públicos prestarán atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza, entre los cuales se encuentra la orientación educativa y profesional. Pese a señalarlo el párrafo, dicha norma no alude a la perspectiva de género e inclusiva, por lo que debería matizarse.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Para dotar a la norma de mayor precisión, en el párrafo noveno, la alusión genérica a la Ley 7/2010, de Educación de Castilla-La Mancha, debería circunscribirse atendiendo a los artículos 144 y 161.2; y en el párrafo décimo la mención al Decreto 3/2008, de 8 de enero, de Convivencia Escolar en Castilla-La Mancha, habría de aludir a su artículo 2.c).

- En el párrafo vigésimo se propone la eliminación de la denominación “*supuestos de base*”. La alusión al capítulo I debería tender a “*los principios que conforman*” la orientación académica, educativa y profesional, reflejando aquí -y no en el relativo a estructuras y funcionamiento de la misma- que constituye un derecho del alumnado.

- En el párrafo vigésimo primero debería eliminarse el término “*normativa*” que se refiere a los principios de buena regulación, a fin de ajustarlo a la denominación recogida en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las razones en que se funda el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia deberían precisarse, al aludir a los mismos en términos generales.

- En el párrafo vigésimo tercero debería consignarse correctamente la denominación de la “*Mesa Sectorial de Educación*”.

Artículo 3. Principios de la orientación académica, educativa y profesional.- El apartado 1 dispone que la orientación es un “*derecho del alumnado*” que forma parte de la acción educativa y de la función docente. Tal derecho ha sido recogido por el artículo 6.3 de Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, considerándose que debería hacerse cita de ella, ya que una norma con rango de decreto no es adecuada para el reconocimiento de derechos.

Asimismo, el citado apartado 1 determina que la orientación se desarrolla “*a través de los documentos programáticos del centro y del desarrollo curricular*”. Tal afirmación habría de ser completada, ya que según el artículo 160.b) de la Ley 7/2010, de 20 de julio, la orientación integra “*todas las acciones*” realizadas desde la tutoría y el asesoramiento especializado, no siendo meramente documental o programática. Asimismo,



el artículo 4.1 del propio proyecto contempla el conjunto de actuaciones e intervenciones educativas planificadas que integran la orientación.

En el **apartado 2**, epígrafe a), parecería más adecuado acotar la genérica alusión a la “*vida*”, al ámbito académico. En el epígrafe c) la mención al proceso “*continuo*” reitera lo previsto en el epígrafe a), por lo que se sugiere su eliminación. En el epígrafe f) referente al “*Principio de innovación y mejora educativa*” no se alcanza a entender el significado de “*fundamentación teórica*”, por lo que se sugiere la clarificación de tales términos a fin de favorecer el sentido del precepto.

Artículo 4. Definición de los ámbitos de actuación de la orientación académica, educativa y profesional.- Se sugiere que el **apartado 2** en su primer párrafo se redacte con más claridad, pues se alude a “*elaboración*” de “*actuaciones y medidas adoptadas*”; a la vez que se cita el “*seguimiento y evaluación*” de las “*medidas adoptadas para el desarrollo y evaluación*” de los distintos ámbitos de la orientación.

Artículo 5. Desarrollo de la acción tutorial.- El **apartado 1** describe en sus diferentes epígrafes las finalidades que habrán de dirigir las actuaciones en el ámbito de la acción tutorial, expresando en el epígrafe m) “*Cuantas otras propicien la calidad de la educación y hayan sido aprobadas por la Consejería con competencia en materia de educación*”. A fin de contribuir a facilitar la lectura de la norma, se sugiere que se añada en este punto “*-en adelante, Consejería-*”, abreviando así a lo largo del articulado las numerosas referencias a dicho departamento.

En el **apartado 2**, epígrafe c), se sugiere que se revise la eventual corrección de la alusión al “*profesorado*”.

Artículo 6. Apoyo al proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación desde un enfoque inclusivo.- Resulta ambigua la alusión que se recoge en el **apartado 2** a “*El proyecto del Equipo Directivo*”, sin poder determinar con certeza si se trata del proyecto educativo del centro, o de las actuaciones y medidas a que se refiere el artículo 4.2. Debería, de este modo, clarificarse dicho aspecto.



El **apartado 4**, por su parte, recoge una mención a la Red de Asesoramiento y Apoyo a la Orientación, Convivencia e Inclusión Educativa que se regulará más adelante en el artículo 15, debiendo consignar su denominación completa fijada en este último precepto añadiendo “*de Castilla-La Mancha*”.

Similar observación en orden a plasmar con rigor y completitud la denominación de la Red, se hace extensiva al **artículo 14.2**, al **artículo 20.4**, y al **artículo 21.1 y 2.d**).

Artículo 7. Prevención del absentismo, fracaso y abandono educativo temprano.- La redacción del **apartado 4** debería precisarse, al expresar que para el desarrollo de las actuaciones descritas en el apartado anterior se podrán “*incluir*” aquellas medidas y programas que establezca la Consejería. Se sugiere la sustitución de tal verbo, o que se complete el precepto determinando dónde habrá de producirse dicha inclusión.

Artículo 8. Mejora de la Convivencia a través de la participación de la comunidad educativa.- El **apartado 1** dispone que los centros educativos regularán la convivencia, a través de procesos participativos de elaboración, evaluación y mejora continua de las normas de Convivencia, Organización y Funcionamiento del centro y del aula. Tal previsión ya había sido recogida -aunque centrándola “*en el marco del desarrollo del Proyecto educativo*”- en el artículo 6.1 del Decreto 3/2008, de 8 de enero, de convivencia escolar en Castilla-La Mancha, por lo que no tiene sentido su repetición en la presente norma.

En el **apartado 2** se expresa que se contemplará “*la concreción de los derechos y deberes del alumnado*”, si bien los mismos han sido concretados y determinados en la Ley, por lo que se considera que tal afirmación debería ser eliminada del texto o, al menos, matizada. Asimismo, no se precisa el instrumento en el que se realizará la concreción que se pretende.

En el **apartado 6** se prevé que la Consejería pueda establecer “*estructuras de centro*” para favorecer la adecuada gestión y mejora de la convivencia. En aras a una mayor precisión de la norma, tal concepto debería definirse o clarificarse.



En el **apartado 7** se alude a la figura del “*coordinador o coordinadora de bienestar y protección del centro educativo*”, remitiendo a la Consejería el establecimiento de sus requisitos y funciones.

La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, regula dicha figura en el artículo 35, estableciendo en su apartado 2 que las administraciones educativas competentes habrán de determinar los requisitos y funciones que debe desempeñar, señalando, asimismo, si tales funciones han de ser desarrolladas por personal ya existente en el centro escolar o por nuevo personal. Fija, a su vez, dicho apartado, de modo detallado, las funciones mínimas encomendadas al Coordinador.

Aun considerando que dado que dichas funciones se encuentran fijadas en gran medida por dicho precepto legal y corresponderá a la norma autonómica su concreción última atendiendo a las características de sus centros, se estima más adecuado que se dé cumplimiento a dicho mandato legal ya en el presente decreto, quedando únicamente en el ámbito de disposición de la Consejería otros eventuales aspectos menores que pudieran afectar a su funcionamiento interno en los centros, materia que resulta más propia de las normas que a su titular competen.

Artículo 10. Orientación en la toma de decisiones para el desarrollo académico, educativo y profesional.- En el **apartado 2**, epígrafe d), se alude al “*proyecto de vida*” sin determinar el alcance de dicho concepto.

El **apartado 3** relativiza la eficacia de las medidas que contempla, al afirmar que la Consejería “*podrá impulsar*” el desarrollo de un sistema de orientación ajustado y eficaz para contribuir a la consideración de todo tipo de opciones formativas y profesionales. Se sugiere sustituir tales términos por un mandato imperativo.

Artículo 12. Relaciones con el entorno y coordinación con otros agentes, servicios, entidades e instituciones.- El **título** de este precepto debería coordinarse con lo previsto en el artículo 4.1.h) que no alude a “*agentes*” sino a “*estructuras*”.



Artículo 13. Procesos de innovación, desarrollo tecnológico e investigación.- El apartado 1 establece que los centros educativos recogerán en su proyecto educativo y sus documentos programáticos actuaciones de innovación, desarrollo tecnológico e investigación dirigidas a fomentar el desarrollo de los factores que favorezcan la calidad de la enseñanza, determinando entre ellos en el epígrafe d) *“La investigación, desarrollo e innovación educativa”*. Esta alusión resulta redundante con el tipo de actuaciones que se pretende realizar, por lo que se sugiere que se revise la redacción del epígrafe mencionado.

Artículo 15. Estructuras de la Orientación académica, educativa y profesional.- En el primer párrafo del apartado 1 debería aludirse a *“la”* Red de Asesoramiento y Apoyo a la Orientación, Convivencia e Inclusión Educativa en Castilla-La Mancha, en vez de afirmar que se conformará *“una”* Red. Para evitar repeticiones innecesarias y favorecer la lectura de la norma, se sugiere que en este punto se incluya como inciso que en adelante se aludirá a *“la Red”*.

El párrafo segundo supone una reiteración del primero, además de introducir confusión en cuanto determina que la Red es una *“estructura”*, si bien en el párrafo anterior ha señalado que viene conformada por un *“conjunto de estructuras”*. Se propone, por ello, que se revisen y reunifiquen los dos párrafos, plasmando con claridad el concepto de la Red, su definición y finalidad de sus actuaciones.

El apartado 2 determina las *“estructuras”* que conforman la Red, si bien, como se ha indicado, resulta confuso que la propia Red se defina como estructura y a la vez se halle conformada por dichas estructuras. Se sugiere, por tanto, que se aluda a niveles, elementos o cualquier otro concepto similar.

Artículo 17. La tutoría como estrategia de desarrollo de la orientación educativa, académica y profesional en el centro educativo.- El apartado 2 establece que la acción tutorial se desarrollará por la totalidad del equipo docente, siendo la persona responsable de la tutoría del grupo la encargada de impulsar el trabajo colaborativo entre todos los profesionales que intervienen y dinamizar las relaciones con la comunidad educativa, contando para ello con el asesoramiento del Equipo de Orientación y Apoyo



o el Departamento de Orientación. Tal regulación reitera en parte la previsión recogida en el artículo 5.2.a) por lo que se sugiere su revisión y unificación en uno de tales artículos, eliminándola del otro.

Artículo 18. El Equipo de Orientación y Apoyo y Departamento de Orientación como estructura de asesoramiento y apoyo en el centro educativo.- Refiere el precepto en los dos primeros apartados la existencia del Equipo de Orientación y Apoyo y del Departamento de Orientación como estructuras de asesoramiento en los centros de Educación Infantil y Primaria y de Educación Especial, y en los centros de Enseñanza Secundaria y Centros de Educación de Personas Adultas, respectivamente. El **apartado 3** añade que la Consejería *“podrá generar y regular estas u otras estructuras de orientación en centros educativos en los que se cursen otras enseñanzas no universitarias”*. Tal previsión resulta imprecisa e indeterminada, sin llegar a entender la razón por la que no se regula ya en este decreto las estructuras de orientación de todas las enseñanzas. Asimismo, resulta confuso el verbo *“generar”* por lo que se sugiere su revisión y sustitución.

Artículo 19. Funciones del conjunto de profesionales que conforman los Equipos de Orientación y Apoyo y los Departamentos de Orientación.- En el **apartado 2** se relacionan las funciones específicas de cada uno de los profesionales que conforman los Equipos de Orientación y Apoyo y los Departamentos de Orientación, previendo el epígrafe a) que el *“profesorado de Orientación Educativa”* realizará la propuesta, implementará, evaluará y coordinará los procesos de trabajo relacionados con los distintos ámbitos de la orientación, desarrollando como órgano de coordinación docente la función asesora y las actuaciones de atención y apoyo especializado en los distintos ámbitos de la orientación. Tal redacción resulta excesivamente genérica, por lo que se sugiere que en la medida de lo posible sea acotada.

Asimismo, debería revisarse la eventual corrección de la alusión al profesorado de Orientación, y no al profesional orientador educativo al que se refiere el artículo 18.4. La realización de *“la propuesta”* debería clarificarse. Pues parece responder al planteamiento de las distintas posiciones que den respuesta a las cuestiones surgidas dentro de su ámbito de actuación.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el epígrafe g) se definen las funciones del profesional de Enfermería señalando que intervendrá o facilitará “*el asesoramiento*” necesario a la comunidad educativa en el ámbito establecido por la Administración, para el alumnado escolarizado con necesidad de atención sanitaria que así se determine, una vez puestos en marcha los mecanismos de colaboración y valoración establecidos entre la administración educativa y sanitaria. Convendría reflejar con claridad que prestará atención sanitaria necesaria al alumnado que lo necesite.

Artículo 20. Los Equipos de Coordinación de la Orientación Educativa e Intervención Socioeducativa.- El precepto debería reflejar con nitidez qué son los equipos de coordinación educativa e intervención socioeducativa, por qué profesionales se encuentran integrados, cómo pueden constituirse, si hay un límite en su número, si son fijos o accidentales, cuáles han de ser sus líneas de actuación y el alcance y límite de sus funciones, aspectos todos ellos que no es posible inferir de la redacción elaborada.

Artículo 21. Los Centros de recursos, asesoramiento e innovación educativa.- El **apartado 1** establece que los centros educativos que “*se autoricen*” podrán constituirse como centros de recursos, asesoramiento e innovación educativa. La referencia a la autorización resulta imprecisa y confusa, pues en puridad requeriría la solicitud del centro educativo correspondiente y, previos los trámites que se determinen, la resolución autorizatoria dictada por parte del órgano competente. Tales aspectos deberían regularse en la norma si esta fuera la voluntad de su autor. Ahora bien, si lo que se pretendiera únicamente fuera que funcionaran como tales centros de recursos los centros educativos designados por la Consejería, se sugiere la sustitución del término “*autoricen*” por “*designen*” u otro similar, determinando que tal designación la efectuará la Consejería u órgano que se establezca.

En el **apartado 2**, la introducción debería señalar con claridad que se regulan las funciones de los centros de recursos, asesoramiento e innovación educativa. Asimismo, el epígrafe e) señala como función de tales centros la de actuar como “*mecanismo arbitral o de mediación*” para resolver las diferencias que pudieran producirse entre los distintos agentes que conforman la comunidad educativa en la toma de decisiones respecto a la escolarización



del alumnado. Por seguridad jurídica, se sugiere que se elimine la mención al mecanismo arbitral que cuenta con su ámbito jurídico y regulatorio propio.

Artículo 22. Equipos de Atención Educativa.- El apartado 3, epígrafe c), relativo a los Equipos de Atención Educativa para alumnado con discapacidad visual, establece que los mismos se “regularán” mediante convenio firmado y revisado periódicamente entre la Consejería y la Organización Nacional de Ciegos Españoles. El verbo regular no resulta apropiado, en cuanto la regulación de dichos equipos propiamente dicha corresponderá siempre a la Administración, sin poder diferirla al convenio. Se sugiere, por ello, su sustitución por otro verbo tal como “constituirán” u otro similar.

Los apartados 3 y 4 deberían renumerarse como 4 y 5.

Artículo 23. La orientación académica, educativa y profesional desde la administración educativa.- La referencia a la “administración educativa” que figura al final del apartado 2, debería sustituirse por “Consejería” que resulta más precisa.

Artículo 25. Sistema de indicadores para la evaluación de la calidad de la orientación académica, educativa y profesional.- Este precepto debe numerarse como artículo 24.

El apartado 1 pretende determinar los factores de calidad a incluir en el desarrollo de la orientación en las distintas etapas educativas, si bien se limita a señalar para cada una de dichas etapas los aspectos a que se prestará especial atención, aludiendo en algunos casos a la propia orientación y a la acción tutorial que forma parte de la misma. Se considera, por ello, que el precepto debería revisarse determinando los específicos factores que habrán de incidir en el desarrollo de la labor orientadora.

DISPOSICIONES ADICIONALES.- La referencia a “DISPOSICIONES ADICIONALES” que figura en el texto debería eliminarse, plasmando directamente la disposición adicional única.

Disposición derogatoria única.- Debería incluirse un título en la misma, tal como “Derogación normativa”.



V

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

1. Cita de disposiciones.- El apartado I.k).80 de las aludidas Directrices de Técnica Normativa establece en cuanto a la cita de disposiciones, que *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

A esta prescripción debería acomodarse la referencia a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, aludida en los **párrafos séptimo y vigésimo primero del preámbulo**, la cual había sido ya recogida de modo completo en el párrafo sexto del mismo.

2. Extensión de artículos.- El apartado I.f).30 de las aludidas Directrices expresa que *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”*.

Tal observación deberá tenerse en cuenta en la redacción del texto definitivo, siendo destacables por su extensión los preceptos que a continuación se relacionan, en referencia a los cuales debería plantearse el eventual fraccionamiento de su contenido en varios distintos:

- El **artículo 8** relativo a la mejora en la convivencia a través de la participación de la comunidad educativa, el cual presenta siete apartados, uno de ellos dividido en cinco epígrafes.

- El **artículo 18** concerniente al Equipo de Orientación y Apoyo y Departamento de Orientación como estructura de asesoramiento y apoyo en el centro educativo, el cual consta de siete apartados.



- El **artículo 19** atinente a las funciones del conjunto de profesionales que conforman los Equipos de Orientación y Apoyo y los Departamentos de Orientación, pues, si bien cuenta con tres apartados, uno de ellos se compone de diez epígrafes y otro de ocho.

3. Uso de mayúsculas.- Conforme al apartado V, “Apéndices”, epígrafe a) de las citadas Directrices, *“El uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”*.

Con esta perspectiva se sugiere un repaso del texto a fin de uniformar con minúsculas las alusiones a la orientación académica, educativa y profesional, al proyecto educativo, equipo directivo, equipo docente, convivencia, normas, centros, comunidad educativa o administración educativa -las cuales figuran indistintamente con minúsculas o mayúsculas-.

4. Uso específico de siglas. De acuerdo con el citado apartado V, “Apéndices”, epígrafe b) de las citadas directrices, *“El uso de las siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión “en adelante” y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación”*.

Tal recomendación ha de aplicarse a las siglas TEA que figuran en el **artículo 22.3.d)**.

5. Repeticiones terminológicas.- Para favorecer el sentido y calidad técnica de la norma, deben evitarse en la medida de lo posible las repeticiones terminológicas dentro del mismo párrafo o apartado, tal como sucede en las partes y preceptos del texto que a continuación se relacionan:

- En el **preámbulo**, en el párrafo vigésimo segundo se repite *“puesto que”*.
- En el **artículo 3.2.d)** se reitera *“proceso”*.
- En el **artículo 8.7** se alude a *“desarrollo”* y *“desarrollándolas”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- En el **artículo 13.1** se duplica “*desarrollo*”.

- En el **artículo 19.1** se menciona en la introducción, hasta en tres ocasiones, “*de forma*”.

- En el **artículo 20.1** se repite “*líneas*”.

6. Extremos de redacción.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

Deben incluirse puntos en el artículo 4.1.j), en los distintos epígrafes del artículo 13.1 y en todos los epígrafes del artículo 15.2.

En el artículo 5.2.b) debe incluirse una coma después de “*autonomía pedagógica*”.

En el artículo 6.2 debe eliminarse la coma existente entre los términos “*espacio*” y “*equitativo*”.

En el artículo 7.3.d) falta una coma entre “*académico*” y “*social*”.

En el artículo 8.2 se incluye el término “*dialógica*” que no figura en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

En el artículo 9.1 deben incluirse comas entre “*públicos*” e “*incorporarán*”.

En el artículo 12.1 debe sustituirse “*contribuyen*” por “*contribuyan*”.

En el artículo 19.1.b) debe incluirse el artículo “*la*” previamente a “*Jefatura de Estudios*”. En el apartado 2.g) debe consignarse en plural el término “*puesto*”, pues se vincula a “*mecanismos*”.

El artículo 21.2.b) debe culminar aludiendo a la participación y progreso “*del alumnado*”.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En el artículo 25.1 a) y b) deben consignarse en mayúscula la denominación de las diferentes etapas educativas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se regula la organización de la Orientación Académica, Educativa y Profesional en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin que se señale como esencial ninguna de las observaciones formuladas.”

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

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y
DEPORTES**