

Dictamen Núm. 137/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de junio de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 27 de abril de 2023 -registrada de entrada el día 2 de mayo de ese mismo año-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Formación del Profesorado en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se pone de manifiesto la importancia de la formación permanente, indicando que tiene como finalidad “garantizar la actualización de los conocimientos y competencias del personal docente, y la adecuación del sistema educativo a las nuevas necesidades que la sociedad tiene en cada momento”. Se reseña asimismo el carácter “imprescindible” de la formación permanente como recurso “para implementar cambios y mejoras en el sistema educativo”.

También se menciona la necesidad de “configurar una estructura de formación innovadora que garantice el impacto en las aulas y en los procesos educativos del alumnado, centrándose en las competencias digitales docentes”.

A continuación, se alude a la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de septiembre de 2008, que “estableció como uno de los objetivos estratégicos para mejorar la calidad de los sistemas educativos el apoyo al profesorado y al personal formador para que puedan responder a las exigencias de la sociedad actual y de la educación permanente”. Y se enuncian las normas que se encuentran en la base de la disposición cuya aprobación se pretende, concretamente la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, cuyo artículo 102 establece que “la formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las administraciones educativas y de los propios centros”, encomendando en su artículo 103 “a las administraciones educativas la planificación de las actividades de formación del profesorado, y que se garantice una oferta diversificada y gratuita de estas actividades y establecer las medidas oportunas para favorecer la participación del profesorado en ellas”.

Por otra parte, recuerda que el artículo 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, atribuye a este la competencia para el 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 artículo 81.1 de la misma, lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

También menciona el Decreto del Principado de Asturias 62/2001, de 28 de junio, por el que se regulan las Actuaciones relativas a Formación Permanente del Profesorado y la Convocatoria, Reconocimiento, Certificación y Registro de las Actividades correspondientes; la Resolución de 7 de junio de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se ordena la red de Centros del Profesorado y de Recursos del Principado de Asturias; la Resolución

de 3 de octubre de 2001 de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se ordena el diseño, la duración, el reconocimiento, la equiparación y el registro de las actividades de formación permanente del profesorado, y la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se ordena el diseño, la duración, el reconocimiento, la equiparación y el registro de las actividades de formación permanente del profesorado virtual y semipresencial.

Se advierte que actualmente “están vigentes las directrices marco aprobadas por Resolución de 19 de febrero de 2020 de la Consejería de Educación, que afectan al Plan Anual de formación permanente del profesorado para el periodo 2019-2023, teniendo como referencia los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, con el compromiso de intentar que las estructuras existentes dedicadas a la formación del profesorado sean las más adecuadas”.

Por otra parte se explica que, dados “los cambios legislativos producidos en el ámbito educativo (...), resulta necesario reestructurar el modelo de formación permanente del profesorado”, estableciendo un modelo “que sea dinámico y que contribuya a una mejora constante de la actividad docente y de la calidad educativa”. Además, se pone de manifiesto que la aprobación de la norma “Permitirá que todos los recursos formativos y medios de apoyo faciliten al profesorado desarrollar su labor docente en las mejores condiciones posibles, promoviendo oportunidades de aprendizaje para todos y todas y priorizando la acción coordinada de los Centros del Profesorado y de Recursos (en adelante CPR) de acuerdo con las finalidades y estrategias que reclama actualmente el sistema educativo”.

Indica que el proyecto ha pretendido superar estereotipos, prejuicios y discriminaciones por razón de género, así como fomentar el aprendizaje de la resolución pacífica de conflictos (artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género), y que con él se atiende a lo dispuesto en los artículos 5 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, y 17 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la

Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, que establecen la integración del principio de igualdad entre hombres y mujeres en la formación del profesorado.

Advierte, asimismo, el preámbulo que la norma se adecúa a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Finalmente, refiere que a lo largo del procedimiento de elaboración el proyecto ha sido sometido a consulta e información pública, a publicación (según lo prevenido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés) y a informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por veintiocho artículos, distribuidos en seis capítulos, y cuenta además con una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, “Disposiciones generales”, abarca los artículos 1 a 5, que regulan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, el concepto de formación permanente del profesorado, la planificación de la formación, las personas destinatarias y las competencias de los distintos órganos en esta materia.

El capítulo II, “Modalidades de formación permanente”, engloba los artículos 6 a 10, en los que se aborda la clasificación y aspectos comunes a las distintas modalidades, los proyectos de formación en centros educativos, los cursos, los seminarios y los grupos de trabajo.

El capítulo III, “Red de CPR del Principado de Asturias. Organización y funcionamiento”, está formado por los artículos 11 a 17, que se ocupan del concepto y organización básica de los CPR, sus funciones, la provisión de plazas de direcciones y asesorías de estos órganos, las funciones de la Dirección y de las asesorías de los CPR, la composición del Consejo Asesor de los CPR y sus funciones.

El capítulo IV, “La Comisión Regional de Formación Permanente del Profesorado”, comprende los artículos 18 y 19, que determinan la composición y las funciones de esta Comisión.

El capítulo V, bajo la rúbrica “Entidades colaboradoras en materia de formación permanente del profesorado”, está constituido por los artículos 20 al 24, que tratan sobre los tipos de entidades colaboradoras, las entidades acreditadas, las condiciones para la homologación de las actividades de estas entidades, los convenios de colaboración y otras actividades equiparadas a la formación permanente del profesorado.

El capítulo VI, “Reconocimiento y acreditación de las actividades de formación permanente del profesorado”, lo conforman los artículos 25 a 28, que se refieren a los aspectos generales, la Comisión de reconocimiento, el Registro de Actividades de Formación Permanente del Profesorado del Principado de Asturias y la evaluación de la formación permanente.

La disposición adicional versa sobre la formación en competencias profesionales específicas del profesorado que imparte módulos profesionales de los ciclos formativos de formación profesional.

La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto 42/2001, de 11 de abril, por el que se regula la Estructura, Organización y Funcionamiento de los Centros del Profesorado y de Recursos; el Decreto 62/2001, de 28 de junio, por el que se regulan las Actuaciones relativas a la Formación Permanente del Profesorado y la Convocatoria, Reconocimiento, Certificación y Registro de las Actividades correspondientes, y la Resolución de 7 de junio de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se ordena la red de Centros del Profesorado y de Recursos del Principado de Asturias, excepto los anexos I y II en redacción dada por la Resolución de 27 de agosto de 2012 de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, que permanecerán en vigor. Igualmente, deroga “las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en el mismo”.

La disposición final primera establece una habilitación de desarrollo normativo y la segunda fija la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de la Consejera de Educación de 23 de noviembre de 2020, y a propuesta de la Directora General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa, se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general y “disponer la sustanciación del trámite de consulta pública durante un plazo de 15 días naturales”.

Según consta en el informe emitido por la Consejería de Presidencia, el proyecto fue sometido a consulta pública previa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre los días 27 de noviembre y 11 de diciembre de 2020. En informe emitido el 1 de julio de 2021, la Jefa del Servicio de Equidad Educativa valora la aportación realizada por el sindicato Suatea con ocasión de este trámite.

El 28 de octubre de 2022 el Servicio de Plantillas, Programación de Efectivos y Costes de Personal Docente emite una memoria económica en la que analiza la incidencia del Decreto proyectado en los costes de personal docente.

Con fecha 19 de diciembre de 2022, el Director General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa y la Jefa del Servicio de Equidad Educativa señalan que “se formularon cuestiones de técnica normativa el 27 de julio de 2021 por la Coordinadora de Normativa Educativa”, por lo que se dio una nueva redacción al proyecto que “aporta igualmente claridad (...) pero sin cambiar el sentido de la norma propuesta”. Añaden que, “dado el tiempo transcurrido y la revisión realizada en el texto, se ha modificado la redacción de la memoria de justificación y adecuación, del *checklist* y de los informes de evaluación de impacto de género (...), en la infancia y familia y (...) en la unidad de mercado”. Se incorpora a continuación un primer borrador de la norma.

Con la misma fecha, la Jefa del Servicio de Equidad Educativa y el Director General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa emiten los informes de

impacto de la norma proyectada en materia de género, en la unidad de mercado y en la familia, infancia y adolescencia, así como la correspondiente memoria justificativa. Igualmente, suscriben la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Consta en el expediente el anuncio de sometimiento del proyecto de Decreto a información pública -insertado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 4 de enero de 2023- en el que se indica que cuantas “alegaciones se estimen convenientes pueden ser presentadas (...) en el plazo de veinte días hábiles”.

Mediante oficio de 17 de enero de 2023, se somete el texto en elaboración al trámite de audiencia de distintas entidades representativas de intereses del sector o que pueden resultar afectadas por la disposición por un plazo de diez días hábiles.

Se ha incorporado al expediente una memoria económica elaborada el 24 de enero de 2023 por la Jefa del Servicio de Equidad Educativa y el Director General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa, informando que “la aprobación del presente Decreto no supone coste adicional alguno en lo que respecta a los gastos corrientes o de capital, ni comporta en consecuencia crecimiento en el gasto público presupuestado en la Ley 10/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2023, ni tampoco incide en los Presupuestos de ejercicios futuros”.

En idéntica fecha, el Director General de Función Pública informa favorablemente la propuesta señalando que “deberá tenerse en cuenta que la creación de nuevas unidades no podrá comportar crecimiento del gasto público presupuestado salvo que se aporten los recursos económicos adicionales necesarios”.

Mediante diligencia extendida por el Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana se deja constancia de que el proyecto de Decreto ha estado sometido al trámite de alegaciones en información pública dentro del Portal AsturiasParticipa “entre el 5 de enero y el 2 de febrero de 2023”.

La Directora General de Presupuestos emite informe, el 3 de febrero de 2023, en el que se recoge el contenido de los informes emitidos por el centro gestor y por la Dirección General de Función Pública.

En sesión celebrada el 9 de marzo de 2023, el Consejo Escolar del Principado de Asturias informa favorablemente el proyecto de Decreto por mayoría del Pleno, formulando varias observaciones a la propuesta.

El 24 de marzo de 2023, el Director General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa analiza las observaciones formuladas por el Consejo Escolar y las aportaciones recibidas durante el trámite de información pública, cuya asunción da lugar a una nueva versión de la disposición.

Remitido el texto de la norma en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, plantean observaciones la Consejería de Hacienda y la Dirección General de Política Lingüística.

El 14 de abril de 2023, el Director General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa emite un informe analizando las observaciones realizadas, e incorpora en un tercer borrador del proyecto de Decreto con las que se asumen.

Con fecha 17 de abril de 2023 la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, tras examinar el proyecto de Decreto, informa favorablemente el mismo, estimando que se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación.

Las observaciones formuladas por la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático son examinadas por la Jefa del Servicio de Equidad Educativa en un informe librado el 26 de abril de 2023.

Ese mismo día, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora informa de nuevo favorablemente el proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende.

Obra en el expediente a continuación un cuarto borrador de la norma en elaboración.

Finalmente, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 26 de abril de 2023, según se hace constar en la certificación emitida ese mismo día por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de abril de 2023, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula la Formación del Profesorado en el Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula la Formación del Profesorado en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos

32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Educación de 23 de noviembre de 2020, a propuesta de la Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económicas, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado).

El proyecto ha sido objeto del trámite de consulta pública previa, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC, se ha sometido al trámite de información pública, se ha dado audiencia a los interesados -sin que se hayan formulado alegaciones- y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y

Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

También se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.b) del Decreto 62/1997, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, que emitió informe favorable por mayoría del Pleno y realizó diversas observaciones formales y materiales.

Obra en el expediente un informe en el que se valoran tanto las alegaciones formuladas por dicho organismo como las presentadas durante el trámite de información pública, proponiéndose la estimación de algunas de ellas y justificándose el rechazo de las demás.

Consta, asimismo, la remisión del proyecto de Decreto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, así como el informe elaborado por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa valorando las aportaciones recibidas.

Por otra parte, se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre la tramitación del proyecto y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Finalmente, cabe destacar que la disposición sometida a consulta figura incluida en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para el primer cuatrimestre de 2023, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de febrero de 2023. Por tanto, el proyecto analizado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

Consta publicado en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el expediente de elaboración de la disposición sometida a dictamen, en

cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

Visto lo anterior, debemos señalar que la tramitación de la norma cuya aprobación se pretende resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Se observa, no obstante, que el estudio acerca de los costes y beneficios que ha de deparar la nueva disposición, al que se refiere el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, debe inferirse del contenido de las memorias económicas, explicitándose en estas últimas las repercusiones presupuestarias que han de tomarse en consideración.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, “la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen”, sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

El artículo 149.1.30.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

En el ámbito de la competencia estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, dedica su artículo 102 a la “formación permanente” del profesorado, indicando en su apartado 1 que esta “constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros”. Y el artículo 103, “Formación permanente del profesorado de centros públicos”, encomienda a las Administraciones educativas

la planificación de “las actividades de formación del profesorado” y que se garantice “una oferta diversificada y gratuita de estas actividades”, estableciendo “las medidas oportunas para favorecer la participación del profesorado en ellas”.

El desarrollo normativo efectuado por el Principado de Asturias en la materia que nos ocupa está actualmente constituido por el Decreto 42/2001, de 11 de abril, por el que se regula la Estructura, Organización y Funcionamiento de los Centros del Profesorado y de Recursos, y posteriormente se dictó el Decreto 62/2001, de 28 de junio, por el que se regulan las Actuaciones relativas a Formación Permanente del Profesorado y la Convocatoria, Reconocimiento, Certificación y Registro de las Actividades correspondientes, que *ex* apartado 1 de la disposición derogatoria única del proyecto sometido a consulta quedarán derogados cuando se produzca su entrada en vigor.

Asimismo, el diseño, duración, reconocimiento, equiparación y registro de actividades de formación del profesorado encuentra su regulación en diversas resoluciones dictadas por la Consejería competente en materia de educación, entre las que destacan la Resolución de 7 de junio de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se ordena la red de Centros del Profesorado y de Recursos del Principado de Asturias; la Resolución de 3 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se ordena el diseño, la duración, el reconocimiento, la equiparación y el registro de las actividades de formación permanente del profesorado, y la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se ordena el diseño, la duración, el reconocimiento y la equiparación de las actividades de formación permanente del profesorado virtual y semipresencial.

De igual manera, están vigentes las Directrices Marco aprobadas por Resolución de 19 de febrero de 2020, de la Consejería de Educación, que afectan a los Planes Anuales de Formación del Profesorado para el periodo 2019-2023, teniendo como referencia los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, con el compromiso de intentar que las estructuras existentes dedicadas a la formación del profesorado sean las más adecuadas.

De otro lado, debe significarse que el Consejo de la Unión Europea, por Resolución del Parlamento Europeo de 23 de septiembre de 2008, estableció como uno de los objetivos estratégicos para mejorar la calidad de los sistemas educativos el apoyo al profesorado y al personal formador para que puedan responder a las exigencias de la sociedad actual y de la educación permanente.

Por último, cabe señalar que de conformidad con lo señalado en el Decreto 82/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Educación -modificada por los Decretos 37/2020, de 2 de julio; 65/2021, de 1 de octubre, y 10/2022, de 18 de febrero-, la Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa ejerce las competencias de la Consejería de Educación en los niveles no universitarios en materia de formación del profesorado. Dentro de dicha Dirección General, la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan regional de formación permanente del profesorado le corresponde al Servicio de Equidad Educativa, en coordinación con la red de los Centros del Profesorado y de Recursos y con la colaboración de otras instituciones y organismos (artículo 15).

A la vista de lo hasta aquí expuesto, consideramos que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Determinada la competencia del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la aprobación del presente Decreto conforme a lo dispuesto en el citado artículo 25.h) de la Ley 6/1984, hemos de verificar, en tanto no se constituya un nuevo Consejo de Gobierno, si el ejercicio de tal atribución está condicionado por las elecciones ordinarias a la Junta General del Principado de Asturias celebradas el pasado 28 de mayo, tras la convocatoria efectuada por Decreto 11/2023, de 3 de abril, del Presidente del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía, tal y como este Consejo ha hecho en otras ocasiones (por todas, Dictámenes Núm.

219/2011 y 102/2015). La cuestión obliga, en suma, a ponderar cómo afecta al ejercicio de la potestad reglamentaria la situación institucional en que se halla el Consejo de Gobierno dadas tales circunstancias; teniendo en cuenta que la celebración de las elecciones autonómicas determina que el órgano ejecutivo autonómico pasa a estar “en funciones”, como ha establecido el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, “el momento en que el Consejo de Gobierno entra en funciones es el de la celebración de las elecciones a la Junta General toda vez que así se colige de la combinación entre el art. 101.1 CE según el cual ‘El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales (...)’ y el art. 1.1.a) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984 del Presidente y del Consejo de Gobierno que dispone: ‘El Presidente cesará por: a) Renovación de la Junta General a consecuencia de la celebración de elecciones a la misma’” (Sentencias de 12 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:818-, 18 de marzo de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:790- y 27 de mayo de 2022 -ECLI:ES:TSJAS:2022:1511- (todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

En el Dictamen Núm. 219/2011 tuvimos la oportunidad de pronunciarnos sobre esta cuestión, por lo que ahora nos limitaremos a remitirnos a él como marco que auxilie al Consejo de Gobierno al efectuar el imprescindible juicio de ponderación para ejercer en la situación institucional presente la potestad reglamentaria. En efecto, la regulación estatutaria y legal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias no ha experimentado variación, por lo que el análisis que realizamos en aquel dictamen mantiene su vigencia. Como concluíamos allí y ahora reiteramos, “ante el silencio de la ley, es el Consejo de Gobierno en funciones el llamado a ponderar cada caso, ateniéndose a los principios enunciados y sometiendo al control jurisdiccional. En esta labor, y en la medida en que un Consejo de Gobierno en tal situación puede condicionar con su actuación los planes y programas de sus sucesores, debe actuar guiado por la lealtad institucional, teniendo en cuenta, además, que el Gobierno cesante no es, por definición, un Gobierno en plenitud, sino un órgano limitado en sus

competencias. Por ello, tal concreción ha de hacerse bajo el principio de la autorrestricción”.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de educación, en los términos y en el marco descrito en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Con carácter general, el proyecto se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general. No obstante, entendemos que por razones de calidad técnica resulta conveniente reducir la extensión de algunos preceptos -en particular, el artículo 3 (con seis apartados) y el artículo 27 (con cinco apartados)-, en consonancia con lo previsto en la citada Guía, en la que se indica que “los apartados” en los que pueden dividirse los artículos “no deben ser muy largos ni exceder de cuatro”, en cuyo caso “será preferible crear un nuevo artículo”.

En lo que se refiere al título de los artículos, la Consejería de Hacienda considera que debe eliminarse el guion que sigue al punto tras el ordinal, mientras que el órgano gestor, en su informe de 14 de abril de 2023, rechaza la propuesta alegando que “no se acepta en aplicación de lo establecido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general aprobadas por resolución de 9 de marzo de 1993 de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas”. Al respecto estimamos que este razonamiento carece de fundamento ya que sobre el uso del guion nada se dice en la citada Guía. En cambio, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 establecen que la composición de los

artículos se realizará de la siguiente manera: “margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente ‘arial 12’; sin negrita ni subrayado ni cursiva; tras la palabra, el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final”.

Por otra parte, y puesto que en la disposición proyectada se alude casi de manera exclusiva a una única Dirección General, convendría, tal y como hemos recomendado en dictámenes precedentes dirigidos a la misma autoridad consultante, eliminar las continuas referencias a “la Dirección General competente en materia de formación del profesorado”. Para ello bastaría con utilizar una sola vez esta fórmula y hacer referencia las demás a “la Dirección General”.

Finalmente, debe llevarse a cabo una revisión de puntuales aspectos de estilo, redacción y puntuación, respetando la separación entre los apartados de los artículos y las normas sobre empleo de mayúsculas, evitando su uso cuando no sea necesario -por ejemplo, en la disposición final segunda ha de citarse correctamente el *"Boletín Oficial del Principado de Asturias"*.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el título.

El título del proyecto de Decreto debe hacer referencia al contenido y objeto de la disposición, por lo que considerando que toda ella versa sobre la formación permanente del profesorado convendría añadir el término “permanente” en el título.

II. Sobre el preámbulo.

En la parte expositiva deben destacarse, de conformidad con las Directrices de técnica normativa, los aspectos más relevantes de la tramitación, en particular, las consultas efectuadas. Al respecto, observamos que la mención

al cumplimiento del principio de transparencia resulta incompleto, toda vez que se omite la sustanciación del trámite de audiencia, así como la cita de los artículos 133 de la LPAC -consulta pública previa- y 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias -información pública y trámite de audiencia-.

Asimismo debe corregirse la referencia a la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se ordena el diseño, la duración, el reconocimiento y la equiparación de las actividades de formación permanente del profesorado virtual y semipresencial.

III. Sobre la parte dispositiva.

En primer lugar, se observa que los artículos que integran el capítulo I -a excepción del 1- incluyen en su título la referencia a la “formación permanente del profesorado”. Para evitar reiteraciones superfluas, convendría eliminar dicha referencia, pues es claro que toda la disposición trata sobre esta materia. Estas consideraciones resultan igualmente aplicables a los títulos de los artículos del capítulo VI.

En el mismo sentido, han de simplificarse los títulos de los artículos que componen el capítulo III, evitando continuas menciones al “CPR”, dado que dicho capítulo ya pone de manifiesto que el mismo regula la organización y funcionamiento de este órgano. En idénticos términos deben revisarse los títulos de los artículos del capítulo IV.

Por otra parte, se advierte que en distintas ocasiones se utiliza el concepto “centros con enseñanzas sostenidas con fondos públicos” -artículos 1.2; 4, letra a), y 16.2, letra d)-, que debe sustituirse por el de “centros sostenidos con fondos públicos” o “centros docentes sostenidos con fondos públicos” en consonancia con la terminología empleada en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En el apartado 1 del artículo 1 debe suprimirse la expresión “Comunidad Autónoma”, por superflua.

En el artículo 4, letra a), se identifica como destinatario de la formación permanente al “personal docente en servicio activo o asimilado que desarrolle tareas docentes, técnicas o de apoyo educativo”. Al respecto, y en aras de la seguridad jurídica, consideramos que debe especificarse qué situaciones administrativas distintas de la de servicio activo permitirían acceder a las acciones de formación permanente, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público.

El apartado 2 del artículo 5 se ocupa de las funciones de la Consejería, estableciendo que “Corresponden a la Consejería a través de la Dirección General las siguientes funciones”. Ahora bien, dado que en el apartado siguiente se regulan las funciones propias de la Dirección General, resulta preciso concretar en este apartado 3 la intervención de la Dirección General respecto de las funciones que con carácter general se señalan en el apartado 2; por ejemplo, si consisten en proponer, ejecutar, etc., aclarando expresamente si dichas funciones se reservan al titular de la Consejería, como parece desprenderse de la lectura sistemática del precepto.

El apartado 4 del precepto prevé la posibilidad de que se homologuen y reconozcan otras propuestas de formación en “las condiciones que se establezcan”, sin que la disposición proyectada indique el modo o norma en que se determinarán esas condiciones; omisión que, por razones de seguridad jurídica, debe corregirse. En el caso de que la fijación de aquellas condiciones se atribuya al titular de la Consejería a propuesta de la Dirección General, habrá de indicarse si ha de intervenir la Comisión Regional de Formación Permanente del Profesorado, y si así fuera debe incorporarse esta función al artículo 19 del Decreto en elaboración.

Se estima que en el apartado 2 del artículo 6 deben sustituirse o eliminarse los términos “síncrona o asincrónamente”, ya que estas expresiones no aparecen recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española. Al respecto, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 expresan, sobre los Criterios lingüísticos generales, que “Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener un terminología unitaria a lo largo del texto” (Directriz núm. 101).

En el artículo 11.2, apartado b), el órgano instructor acepta la propuesta formulada por el Consejo Escolar en el sentido de incluir en la composición de los CPR “los asesores y las asesoras técnico-docentes”. Sin embargo, en el texto definitivo del borrador se alude a “los asesores técnico-docentes y las asesoras técnico-docentes”. Consideramos que por motivos de economía del lenguaje ha de utilizarse la primera fórmula.

El artículo 13 establece, en su apartado 1, que “Las personas titulares de las direcciones y de las asesorías serán nombrados en comisión de servicios, previa convocatoria pública, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, en la que se determinarán los criterios de selección, forma de acceso, cese y condiciones de permanencia, por la Dirección General competente en materia de personal docente a propuesta de la Dirección General competente en materia de formación del profesorado”. Cabe hacer dos observaciones a este precepto, una relativa al procedimiento de selección y nombramiento de los titulares de las direcciones y de las asesorías, y la segunda sobre la extensión y alcance de la convocatoria.

Con carácter previo, cabe recordar que las bases del régimen estatutario del personal docente se fijan en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica

2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuyos dos primeros apartados disponen que “1. Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente./ 2. Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior”. A su vez, la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, establece en su artículo 2.2 que el personal docente se registrará “por su normativa específica, tanto legal como reglamentaria, siendo de aplicación la presente ley en su defecto de conformidad con la legislación básica”. Por tanto, debemos tomar como referencia las disposiciones contenidas en la mencionada Ley 30/1984, de 2 de agosto, teniendo en cuenta lo indicado para el personal docente en su disposición adicional decimoquinta y en sus normas de desarrollo, en este caso, en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aplicable en los términos previstos en su artículo 1.2, letra a): “El personal docente, investigador, sanitario y de los servicios postales y de telecomunicación se registrará por este Reglamento en lo no previsto por las normas específicas que les sean de aplicación”.

Así las cosas, la comisión de servicios es una forma de provisión temporal (artículo 36.3 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), prevista para cubrir las vacantes “en caso de urgente e inaplazable necesidad” (artículo 64.1 del mismo texto reglamentario), que tendrá una duración máxima de un

año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo (artículo 64.3). Y este procedimiento de provisión es excepcional, disponiendo el artículo 36.1 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que las formas ordinarias de provisión de puestos de trabajo adscritos a funcionarios serán “los procedimientos de concurso, que es el sistema normal de provisión, o la libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones”. En muy parecidos términos, carácter temporal y excepcional, se regula la comisión de servicios en los artículos 63.3 y 66 de la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público.

Por tanto, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2, letras a) y b), de la disposición proyectada los puestos de trabajo de Director/a y de asesor/a técnico-docente son puestos estructurales de los CPR, para su provisión no puede consagrarse con carácter general un procedimiento que por su propia naturaleza es excepcional, apartándose de las previsiones establecidas en las bases del régimen estatutario del personal docente y en la normativa de empleo público. Para este caso podría servir de referencia el procedimiento de selección que el artículo 135 de la Ley Orgánica de Educación establece para los directores de centros públicos, un concurso de méritos, adaptándolo a las peculiaridades de los Centros del Profesorado y Recursos, lo que se ajusta perfectamente a la finalidad que el proyecto reglamentario prevé al exigir una “convocatoria pública, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad”; asimismo, de forma análoga, los artículos 8.2 y 13.1 del Real Decreto 1693/1995, de 20 de octubre, por el que se regula la Creación y el Funcionamiento de los Centros de Profesores y de Recursos, en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación establecen como procedimiento de selección de los directores y asesores el “concurso público de méritos”. Todo ello, sin perjuicio de lo que señalamos a continuación sobre el alcance de la convocatoria y su vinculación a las reglas mínimas que sobre el proceso de selección, nombramiento y condiciones de

ejercicio de las direcciones y asesorías de los CPR habrá de incorporar la disposición general.

Así, el propio artículo 13.1 de la norma proyectada difiere a la convocatoria pública la determinación de “los criterios de selección, forma de acceso, cese y condiciones de permanencia”. Estas cuestiones, por razones de seguridad jurídica al menos en sus aspectos generales, deben establecerse en la norma reglamentaria que se proyecta, que habrá de regular como mínimo: los requisitos para acceder a estos puestos; el órgano encargado de evaluar a los aspirantes; la duración del mandato si se pretende, tal como parece, que sea limitada, y en ese caso si los titulares de las direcciones y asesorías tendrán derecho mientras desarrollen estas funciones a la reserva de la plaza que hayan obtenido como destino definitivo; las condiciones de permanencia y causas de cese adicionales al transcurso del mandato, y el régimen excepcional de nombramiento en el caso de centros de nueva creación o cuando tras el proceso de selección ordinario no se hayan podido cubrir estas plazas, supuesto en el que sí cabría recurrir a la comisión de servicios con carácter forzoso (artículo 64.2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), como de forma similar se contempla también, para el proceso de selección de directores de centros públicos, en el artículo 137 de la Ley Orgánica de Educación, como “nombramiento con carácter extraordinario”. Todo ello sin perjuicio de que las bases que rijan cada procedimiento de selección puedan adaptar y desarrollar estos aspectos, así como establecer los méritos concretos que en cada caso proceda valorar.

Ambas observaciones, en lo que se refiere al procedimiento de provisión de las direcciones y asesorías de los CPR y al contenido mínimo que ha de incluirse en la disposición general sobre el procedimiento de selección y nombramiento -ordinario y excepcional- y las causas de cese, tienen la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En cuanto a la composición del Consejo Asesor de los CPR (artículo 16.2) y de la Comisión Regional de Formación Permanente del Profesorado (artículo 18.2), no consta quién asumirá la secretaría de tales órganos. Al respecto, reparamos en que tanto el Decreto 42/2001, de 11 de abril, por el que se regula la Estructura, Organización y Funcionamiento de los Centros del Profesorado y de Recursos, como el Decreto 62/2001, de 28 de junio, por el que se regulan las Actuaciones relativas a Formación Permanente del Profesorado y la Convocatoria, Reconocimiento, Certificación y Registro de las Actividades correspondientes, contemplaban dicha figura. Además, el artículo 16 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), dispone que “Los órganos colegiados tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente”. A la vista de ello, debemos recomendar una revisión del texto que subsane el defecto señalado.

Se advierte que el capítulo IV no establece ninguna norma sobre el funcionamiento de la Comisión Regional de Formación Permanente del Profesorado más allá de indicar que en su seno podrán crearse distintas subcomisiones (artículo 18.3). Al respecto resulta conveniente incorporar, en un nuevo apartado del artículo 18, la posibilidad de que la Comisión apruebe un reglamento de régimen interno en el que se pueda regular con detalle el funcionamiento de la misma, sin perjuicio de la aplicación de las reglas básicas sobre órganos colegiados contenidas en los artículos 15 y siguientes de la LRJSP.

El artículo 21 contempla la posibilidad de que existan “entidades acreditadas” que impartan formación permanente, “previa la instrucción del procedimiento que se determine a tal efecto”, si bien los trámites para la obtención de esta condición no se regulan en el proyecto de Decreto. En el informe librado el 26 de abril de 2023 la Jefa del Servicio de Equidad Educativa entiende que “el presente decreto no es la norma adecuada para la regulación

de un procedimiento detallado y concreto de acreditación”. Es por ello que, si la Consejería instructora considera más adecuado articular a través de otro instrumento normativo el procedimiento de acreditación, deberá indicar expresamente la forma y norma jurídica en que lo hará, que como puede inferirse del texto proyectado será por resolución de la Consejería.

Por lo que se refiere al reconocimiento de actividades de formación del profesorado, abordado en el capítulo VI de la norma cuya aprobación se pretende, reparamos en que la misma omite la regulación de las actividades que podrán ser objeto de reconocimiento oficial y del correspondiente registro, así como las condiciones y requisitos para su reconocimiento o la expedición de certificados y su contenido; aspectos todos ellos contemplados en el Decreto 62/2001, de 28 de junio. La derogación de este decreto, en aplicación de la disposición derogatoria única del proyecto que analizamos, dará lugar a una laguna en la materia reseñada que convendría colmar antes de la aprobación definitiva del proyecto.

En el artículo 26.1, letra b), la referencia a “Una persona representante del servicio con competencia en inspección educativa” debe sustituirse por la de “Una persona representante del servicio competente en materia de inspección educativa”, que resulta más adecuada.

En lo que atañe al Registro de Actividades de Formación Permanente del Profesorado (artículo 27), se observa un déficit en su regulación respecto a su naturaleza jurídica, adscripción y funciones, y, si bien se intuye que tales aspectos serán abordados mediante Resolución dictada por la Consejería competente, habrá de incluirse tal previsión en el articulado del proyecto de Decreto.

IV. Sobre la parte final del proyecto.

Teniendo en cuenta la derogación de la normativa que prevé la disposición general proyectada, se considera adecuado establecer una disposición transitoria que determine el régimen aplicable a las situaciones jurídicas creadas al amparo de la normativa derogada, especialmente en lo que se refiere al reconocimiento y acreditación de la formación y a las entidades colaboradoras que han sido acreditadas conforme a la regulación que ahora se deroga.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.