

Expediente Núm. 197/2010  
Dictamen Núm. 207/2010

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de julio de 2010, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los Planes de Evaluación de la Función Docente.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un texto, a modo de preámbulo, en el que se enuncian los presupuestos normativos de la regulación que aborda, concretamente la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la Ley del Principado de Asturias 6/2009, de 29 de diciembre, de Evaluación de la Función Docente y sus Incentivos. La primera dispone en su artículo 106 que las Administraciones educativas establecerán planes para la evaluación de la función docente; la segunda acomete su regulación en el

ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, remitiendo determinados aspectos a un posterior desarrollo reglamentario, que es el que aquí hemos de valorar.

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo, cuyo objeto es aprobar el Reglamento citado, y de dos disposiciones finales, la primera sobre habilitación normativa al titular de la Consejería competente en materia de educación y la segunda en relación con su entrada en vigor, fijándola “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

El proyecto de Reglamento incluye catorce artículos, titulados: objeto, planes de evaluación de la función docente, aprobación de los planes de evaluación, ámbito de aplicación de los planes de evaluación de la función docente, objetivos generales de los planes de evaluación, parámetros de medición de los planes de evaluación, requisitos de adhesión a los planes de evaluación de la función docente, solicitud y plazo de adhesión, admisión de solicitudes, órgano evaluador y otros órganos que participan en la evaluación, Comisión de Revisión, procedimiento de evaluación, efectos de la evaluación y la evaluación en situaciones particulares, y una disposición adicional, que regula la evaluación de los funcionarios que ocupen “puestos de administración general, de asesoramiento, en equipos de orientación o en la inspección educativa o similares”.

## 2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la disposición proyectada se inicia formalmente mediante Resolución del titular de la Consejería de Educación y Ciencia de 12 de mayo de 2010.

Como antecedentes, figuran incorporados al expediente un borrador del proyecto normativo, del que se desconoce su autoría, y también, dado que se trata de actuaciones previas a la resolución de inicio, un “Acuerdo de 11 de mayo de 2010 de la Administración del Principado de Asturias y las Organizaciones Sindicales UGT y ANPE para el desarrollo reglamentario de la Ley del Principado de Asturias 6/2009, de 29 de diciembre, de Evaluación de la Función Docente y sus Incentivos”, en el que los firmantes (por la

Administración del Principado de Asturias, los titulares de las Consejerías de Educación y Ciencia y de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno), manifiestan “su conformidad al texto del borrador de Reglamento por el que se regulan los planes de Evaluación de la Función Pública Docente (...), así como al Plan de Evaluación del profesorado (Anexos I y II)”.

Como primeros actos de instrucción del procedimiento, el Consejero de Educación y Ciencia resuelve, con fecha 13 de mayo de 2010, que se someta “el proyecto de decreto” a información pública y que se le aplique “la tramitación de urgencia, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario”.

El anuncio correspondiente se inserta en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 20 de ese mes de mayo, y en él se indica que podrán presentarse alegaciones en el plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente al de la publicación; plazo que se justifica por la aplicación de la “tramitación de urgencia al procedimiento, reduciendo a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario”, y que finalizaría el 1 de junio siguiente.

Durante el periodo de información pública se presentaron un gran número de alegaciones, la inmensa mayoría respondiendo a un único modelo, fotocopiado, en el que los interesados solicitan la “retirada de este reglamento”. En concreto, y por su interés para valorar la tramitación efectuada, hasta el día 1 de junio se registraron en la Administración del Principado de Asturias ochenta y nueve escritos presentados por particulares, que responden por lo general a un único modelo; uno más, también a título particular, por el Director de la Escuela Superior ....., en el que solicita “la elaboración de un modelo de plan específico para profesores y equipos directivos de Enseñanzas Artísticas Superiores”; y dos más, en representación de intereses colectivos, por el Sindicato SUATEA y por la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Asturias. También se presentaron el día 1 de junio de 2010, en el registro de la Tesorería General de la Seguridad Social, dos reclamaciones individuales, aunque tuvieron entrada en el registro autonómico el día 4 siguiente. Con

posterioridad a dicha fecha, entre los días 9 y 17 de junio, se recibieron doce reclamaciones individuales similares a las anteriores y una nueva del sindicato SUATEA, en las que se solicita la retirada del proyecto.

Antes de que expirase el periodo de información pública, y sin que conste en el expediente análisis alguno de las alegaciones presentadas hasta ese momento, el Director General de Personal Docente propone, con fecha 31 de mayo de 2010, que sea “elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación el decreto cuyo texto se adjunta”. El “texto” correspondiente se acompaña de una “tabla de vigencias” y de una memoria económica suscrita, en esa misma fecha, por el Jefe del Servicio de Personal Docente y por la Analista de Costes de Personal Docente.

El día 3 de junio de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora somete el borrador a informe de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, según dispone el artículo 33 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); solicita a la misma Consejería que se someta el proyecto normativo a la “próxima reunión de la Comisión Superior de Personal”; lo remite a las restantes Consejerías que integran la Administración autonómica a fin de que formulen, en el plazo de cinco días, las observaciones que estimen oportunas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 34 de la referida Ley, y, finalmente, en el trámite de audiencia previsto en el artículo 33.2 de la Ley citada, se dirige a los sindicatos CSI-CSIF Asturias, SUATEA, Comisiones Obreras Federación de Enseñanza, ANPE Asturias y FETE-UGT, sin constancia del envío a ninguno de ellos de una copia del proyecto.

Con fecha 7 de junio de 2010, el Jefe del Servicio de Personal Docente de la Consejería de Educación y Ciencia suscribe un informe en relación con las primeras cincuenta y un alegaciones presentadas por particulares y la planteada por el sindicato SUATEA. Analizadas pormenorizadamente, concluye que han de ser desestimadas.

El día 8 de junio de 2010, el Director General de la Función Pública de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno emite el informe solicitado en atención a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Diferencia, de una parte, los costes correspondientes al personal que viene percibiendo el incentivo a cuenta desde 2007, y que suponen 15.654.976,32 € ya contemplados en los presupuestos, y, de otra, los de los funcionarios que a “1 de enero de 2010 cumplen los requisitos para empezar a cobrar” dicho complemento, y que asciende a 3.055.050,48 €, aunque -continúa señalando-, “teniendo en cuenta las fechas en las que estamos, en ningún caso se va a necesitar ese importe para hacer frente al (...) imputable a 2010 derivado de las nuevas incorporaciones”.

Con fecha 10 de junio de 2010, la Secretaria General instructora solicita al Director General de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno el informe a que se refiere “el artículo 34” de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

El día 10 de junio de 2010, el Jefe del Servicio de Personal Docente de la Consejería de Educación y Ciencia informa las alegaciones presentadas por el Director de la Escuela Superior de Arte de Asturias y por el Secretario General de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Asturias. Entiende, en ambos casos, que han de ser desestimadas.

A continuación, se incorpora al expediente un documento que da cuenta de lo que parecen ser sucesivos mensajes, remitidos a través del correo electrónico entre los días 10 y 14 de junio, sin otras precisiones que el propio nombre de quienes lo envían y quienes lo reciben. Según el índice del expediente, resultan ser las “observaciones remitidas por la Consejería de Medio Rural y Pesca”.

Con fecha 15 de junio de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad traslada al órgano instructor las observaciones formuladas por el Secretariado de Gobierno y, al día siguiente, las elaboradas por el Instituto Asturiano de la Mujer.

La Secretaria General Técnica instructora, como Secretaria de la Comisión Superior de Personal, certifica que el texto del proyecto reglamentario fue informado favorablemente por dicha Comisión en la sesión celebrada el día 16 de junio de 2010.

Consta igualmente documentado que el Director General de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos se remite a las conclusiones reflejadas en el informe de la Dirección General de la Función Pública, según escrito de 17 de junio de 2010.

Ese mismo día, el Jefe del Servicio de Personal Docente informa las alegaciones presentadas por la Consejería de Medio Rural y Pesca, proponiendo razonadamente la desestimación íntegra de las mismas, salvo por lo que se refiere a los dos errores detectados.

Con fecha 21 de junio de 2010, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, emite informe sobre el proyecto reglamentario, limitándose a efectuar una mera remisión -con cita textual- a las principales magnitudes económicas puestas de manifiesto en el informe realizado por la Dirección General de la Función Pública el día 8 de junio, sin hacer una valoración propia.

La Secretaria General Técnica instructora informa, el día 22 de junio de 2010, las alegaciones presentadas por la Consejería de Medio Rural y Pesca, el Secretariado de Gobierno y el Instituto Asturiano de la Mujer, justificando razonadamente su incorporación o su rechazo al proyecto.

Por último, el texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 24 de junio 2010, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que el proyecto de Decreto “se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

**3.** En ese estado de tramitación, mediante escrito de 13 de julio de 2010, registrado de entrada el día 15 siguiente, 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 aprueba el Reglamento por el que se regulan los Planes de Evaluación de la Función Docente, cuyo expediente original adjunta.

Mediante escrito de 26 de julio de 2010, por conducto de su Presidente, el Consejo Consultivo solicitó determinada documentación que debía obrar incorporada al expediente y, con fecha 31 de agosto siguiente, V. E. remite: informe aclaratorio de la Secretaria General Técnica instructora sobre el expediente remitido, "extracto de Secretaría", "índice" documental, "fichas de evaluación", "texto del proyecto de Decreto objeto de acuerdo con las organizaciones sindicales UGT y ANPE" y "memoria justificativa", de fecha 12 de mayo de 2010, suscrita por el Director General de Personal Docente.

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 que aprueba el Reglamento por el que se regulan los Planes de evaluación de la función docente. 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

Respecto de la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, debemos comenzar por señalar que el artículo 32 de la Ley de

Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone en su apartado 2 que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

Con las particularidades que hemos dejado expuestas en los antecedentes, se han incorporado al expediente los documentos previstos en la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Se ha sometido el proyecto de disposición al trámite de información pública, mediante la inserción del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, y al trámite de audiencia de los sindicatos representados en la Junta de Personal. Se ha remitido el proyecto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones, según dispone el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias y se ha emitido informe por la Dirección General de la Función Pública, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuestos. También ha sido informado favorablemente por la Comisión Superior de Personal. Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica responsable de la tramitación.

Por lo que se refiere al contenido del expediente, ha de valorarse positivamente la elaboración de los informes en los que se examinan exhaustivamente las observaciones realizadas y se justifica su incorporación al proyecto o su rechazo. No obstante, hemos de llamar la atención sobre la ausencia de documentación que explique la adopción de algunas decisiones de indudable trascendencia, como lo fue, sin duda, la que llevó a eliminar del texto del proyecto inicial los anexos correspondientes a la “fichas de evaluación”.

A la vista de lo expuesto, no cabe sino destacar la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y especialmente la obligación de documentar todas las fases de instrucción del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general.

No obstante todo lo anterior, hemos de destacar que el texto normativo no fue sometido, como resulta legalmente exigible, a consulta del Consejo Escolar del Principado de Asturias, órgano consultivo y de participación social en la programación general de la enseñanza en los niveles no universitarios de la Comunidad Autónoma.

En efecto, el artículo 9.1 de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, dispone que será consultado preceptivamente en Pleno sobre: "b) Los proyectos de reglamentos que en materia educativa se proponga aprobar el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias", y "d) Las disposiciones y actuaciones encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza, su adecuación a la realidad social asturiana y a compensar las desigualdades y deficiencias sociales e individuales, dentro del marco competencial del Principado de Asturias".

El proyecto de Decreto sometido a dictamen de este Consejo Consultivo tiene por objeto aprobar el Reglamento por el que se regulan los Planes de evaluación de la función docente, dando con ello cumplimiento al mandato contenido en la Ley del Principado de Asturias 6/2009, de 29 de diciembre, de Evaluación de la Función Docente y sus Incentivos, cuyo artículo 1, párrafo tercero, establece que "El Consejo de Gobierno regulará reglamentariamente los planes de evaluación de la función docente que serán públicos y en los que se contará con la participación del profesorado de la comunidad educativa". Y así lo reflejan tanto el artículo 1 del Reglamento proyectado ("El presente reglamento tiene por objeto el desarrollo de la Ley 6/2009 (...) regulando los planes, el procedimiento y los incentivos ligados a la evaluación docente con atención a los principios recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de

Educación”), como el preámbulo del Decreto que lo aprueba, con cita expresa de la referida Ley Orgánica y de la Ley del Principado de Asturias 6/2009.

No cabe duda, además, de que, según la Ley Orgánica citada, “la evaluación del sistema educativo (...) se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo”, y de que uno de los ámbitos de evaluación es la actividad del profesorado (artículo 141), cuya función pública docente se evaluará por las Administraciones educativas, con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores, mediante “planes para la evaluación de la función docente, con la participación del profesorado”; planes que deben ser públicos e incluir “los fines y los criterios precisos de la valoración y la forma de participación del profesorado, de la comunidad educativa y de la propia Administración”, correspondiendo “a las Administraciones educativas disponer los procedimientos para que los resultados de la valoración de la función docente sean tenidos en cuenta de modo preferente en los concursos de traslados y en la carrera docente, junto con las actividades de formación, investigación e innovación” (artículo 106).

La Ley del Principado 6/2009 desarrolla este marco legal en Asturias, implantando en la Administración educativa planes de evaluación de la función docente, “entendidos (...) como parámetros de funcionamiento y medición del sistema educativo asturiano” (artículo 1), y vinculando “la superación de los requisitos establecidos en los planes (...) (al) derecho a devengar el incentivo para el reconocimiento de la función docente” (artículo 3).

No es este el momento de analizar si el proyecto sometido a consulta efectúa un desarrollo reglamentario completo o, por el contrario, parcial de la Ley; si desarrolla con la precisión legalmente exigible los fines y criterios de valoración, ni si, finalmente, con su contenido básicamente procedimental, satisface de modo adecuado el desarrollo reglamentario que aquella ordena. Lo que este Consejo Consultivo constata es que en el procedimiento de elaboración del proyecto la Administración ha omitido someterlo a consulta del Consejo Escolar del Principado de Asturias, según dispone, con carácter

preceptivo, el artículo 9 de la Ley del Principado de Asturias 9/1996, por lo que debe retrotraerse el procedimiento a fin de que se cumplimente dicho trámite.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible, en el estado actual, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada y que debe retrotraerse el procedimiento a fin de cumplimentar cuanto queda expuesto en el cuerpo de este dictamen, y, una vez subsanados los defectos procedimentales advertidos y formulada nueva propuesta de resolución, recabar de este Consejo Consultivo su preceptivo dictamen.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.