

Expediente Núm. 167/2019
Dictamen Núm. 216/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por mayoría el siguiente dictamen. El Consejero don Jesús Enrique Iglesias Fernández votó en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 28 de junio de 2019 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Modalidad de Formación Profesional Dual del Sistema Educativo de Tres Años.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se cita la normativa estatal en materia de formación profesional dual, conformada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación -en concreto, su artículo 42 bis-, y el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se

establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo -artículo 31-. Se alude a continuación a la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el Contrato para la Formación y el Aprendizaje y se establecen las Bases de la Formación Profesional Dual.

Tras referirse al título competencial estatutario en la materia, se expresa que en el Principado de Asturias se han sucedido, desde el año académico 2012/2013, cinco programas de Formación Profesional dual que mantienen los dos años de duración del ciclo formativo y han confirmado la idoneidad del modelo y la conveniencia de una mayor colaboración con las empresas, por lo que procede dar un nuevo impulso a esta modalidad de enseñanza ampliando la duración del tiempo de formación a tres años y formalizando la relación entre alumnos y empresas colaboradoras a través del contrato de formación y aprendizaje.

Se deja constancia de haber facilitado, con carácter previo a la elaboración del proyecto, la participación pública exigida en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de haberse informado el proyecto favorablemente por el Consejo de Asturias de la Formación Profesional y el Consejo Escolar del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veinticuatro artículos, a los que siguen cinco disposiciones adicionales, una transitoria y dos finales.

Los artículos se agrupan en capítulos, que se dedican a las disposiciones generales, a los ciclos formativos en la modalidad de Formación Profesional dual de tres años, a las empresas participantes, al alumnado participante, a la relación contractual entre el alumnado y las empresas participantes, a la tutoría del alumnado, a la evaluación y continuidad del alumnado, a los documentos oficiales de evaluación y custodia y a la evaluación del desarrollo de la modalidad de Formación Profesional dual de tres años.

Por su parte, las disposiciones adicionales se ocupan de la vinculación entre la disponibilidad de empresas y la oferta de ciclos formativos en la modalidad de Formación Profesional dual de tres años, de la participación en la modalidad mediante becas, de las estancias en el extranjero, de la supervisión del desarrollo de la modalidad y de los datos personales del alumnado. La disposición transitoria única se refiere a la formación de las personas responsables de la tutoría en las empresas, y las disposiciones finales versan sobre la “habilitación normativa” de desarrollo por el titular de la Consejería competente en materia educativa y 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

A propuesta de la Jefa del Servicio de Ordenación Académica y Desarrollo Curricular, por Resolución del Consejero de Educación y Cultura de 20 de marzo de 2018, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la norma, que se somete al trámite de consulta pública sin que se realicen aportaciones.

El Servicio proponente remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería, con fecha 30 de octubre de 2018, el borrador de la norma, las memorias justificativa y económica, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, así como los informes de impacto normativo en materia de unidad de mercado, de género y de infancia, adolescencia y familia, de los que se infiere que la iniciativa carece de incidencia en dichos aspectos. Se acompaña, igualmente, un listado de organizaciones que deben ser consultadas en trámite de audiencia.

Sometido el expediente a los trámites de información pública entre los días 4 de diciembre de 2018 y 3 de enero de 2019, y de audiencia de los colectivos afectados, no se reciben alegaciones.

Con fecha 19 de diciembre de 2018 el Consejo Escolar del Principado de Asturias emite informe favorable, con algunas observaciones de índole técnica.

Ese mismo día libra informe el Consejo de Asturias de la Formación Profesional, que formula diversas aportaciones sobre mejora técnica.

Se incorpora al expediente, a continuación, un informe de la Jefa del Servicio proponente valorando las observaciones de los organismos consultados y justificando su incorporación al texto o su rechazo.

Con fecha 9 de enero de 2019, la Directora General de Finanzas y Economía deja constancia de que el proyecto de Decreto "fue expuesto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de (la) Unidad de Mercado", sin que se hayan presentado alegaciones u observaciones al texto remitido.

Solicitado informe a la Dirección General de la Función Pública, su titular recaba del centro gestor información adicional, librándose un informe económico complementario por el Jefe del Servicio de Plantilla y Costes de Personal, con el visto bueno de la Directora General de Personal Docente, el 5 de abril de 2019. En él se aclara que se cuenta "con plantilla suficiente" sin necesidad de más profesorado para hacer efectiva la modalidad dual "en el ejercicio presupuestario 2019", sin perjuicio de "desajustes puntuales" en algún centro el primer año de implantación que pudieran generar "algún incremento de horas de profesorado en alguna especialidad", eventualidad que cuenta con partida presupuestaria. El Director General de la Función Pública emite informe favorable el 2 de mayo de 2019 "sin perjuicio, no obstante, de la necesidad de corregir los desajustes puntuales que se derivarían de la implantación por centros y ciclos formativos que la Consejería (...) pretende hacer, a concretar en la Resolución de desarrollo que se emita, pues es dicha implantación, y no el proyecto de Decreto, la que supondría un incumplimiento en la obligación de garantizar la existencia de medios personales en la plantilla presupuestada".

Interesado el informe de la Dirección General de Presupuestos, se elaboran a su instancia nuevas memorias económicas adaptadas al escenario presupuestario de 2019 (las anteriores se habían formulado en el ejercicio 2018) en las que se concluye que la implantación redundaría en un ahorro global, y se aclara que la modalidad de Formación Profesional dual coexiste con los programas bianuales enmarcados en el Real Decreto 1529/2012 (en los que no media contrato para la formación y el aprendizaje, sino un convenio con la

empresa colaboradora), planteando además “una organización distinta de tiempos lectivos y de estancia en la empresa (más amplia), desarrollándose en 3 años a partir de la firma” del contrato, por lo que se considera “pertinente la coexistencia de los citados programas bianuales y de los nuevos ciclos (...) en tanto en cuanto el modelo de dos años se hace extensivo a todos los centros que impartan Formación Profesional, mientras que el modelo de tres años requiere una determinación previa de la estructura y la distribución modular de los ciclos formativos correspondientes, por parte de la Dirección General competente en materia de Formación Profesional, que restringe las posibilidades de participación a aquellos centros que esta Dirección General determine”.

El día 8 de mayo de 2019, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, emite un informe en el que señala que las sucesivas memorias económicas emitidas por el órgano gestor “no recogen datos económicos ni la planificación temporal prevista que permitan una estimación de la repercusión presupuestaria que se puede derivar de la implantación efectiva de las enseñanzas”, y “dado que se atribuye al Consejero la competencia para determinar cada año académico la oferta de ciclo y grupos en la modalidad de de FP dual de tres años (...), será en ese momento cuando se pueda valorar su repercusión presupuestaria”.

Mediante oficios de 13 de mayo de 2019, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el proyecto de Decreto. En este trámite formula observaciones de carácter técnico el Secretariado de Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, incorporándose a continuación un informe de la Jefa del Servicio proponente, fechado el 30 de mayo de 2019, en el que se justifica su aceptación o rechazo y al que se acompaña un borrador que incluye las observaciones acogidas. Consta a continuación el informe del Secretario General Técnico de la Consejería instructora, en el que se da cuenta

del contenido del proyecto y de la tramitación efectuada, concluyéndose que “se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación”, por lo que “se informa favorablemente el mismo”.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 12 de junio de 2019, según certificación emitida ese mismo día por la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de junio de 2019, 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 Modalidad de Formación Profesional Dual del Sistema Educativo de Tres Años, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente en soporte digital.

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 Modalidad de Formación Profesional Dual del Sistema Educativo de Tres Años. 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), y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Educación y Cultura de 20 de marzo de 2018. Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica (posteriormente ampliada), 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.

Igualmente se han incorporado a aquel un informe sobre el impacto de género, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; una evaluación de impacto de la normativa en infancia y familia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y una evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Siguiendo la recomendación establecida en este último informe, el proyecto ha sido objeto de exposición en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la referida Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

La iniciativa ha sido objeto de consulta previa a la redacción del texto, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. Asimismo, a lo largo

de su tramitación el proyecto de Decreto fue publicado en la Sede Electrónica del Principado de Asturias con el fin de recibir aportaciones, y sometido a la audiencia de varias entidades y sindicatos afectados.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario. También figura en el expediente el informe emitido por el Director General de la Función Pública, en atención a lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

La norma en tramitación se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias. Asimismo, se ha solicitado informe al Consejo de Asturias de la Formación Profesional, al amparo de lo establecido en el artículo 2.e) del Decreto 78/2000, de 19 de octubre, por el que se regula el Consejo de Asturias de la Formación Profesional. La norma cuya aprobación se pretende fue enviada también a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Finalmente, se ha emitido informe favorable por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre su justificación y legalidad, así como por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En consecuencia, la elaboración del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

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”. 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.

Por otra parte, en el propio artículo 149.1.7.^a de la norma constitucional se consagra la competencia estatal exclusiva en materia de “Legislación laboral”, ostentando el Principado de Asturias competencia para la ejecución de la legislación laboral del Estado de conformidad con lo previsto en el artículo 12.10 del Estatuto de Autonomía.

En el ámbito particular de la formación profesional, con relación a la competencia estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, establece en su artículo 42 bis que la “Formación Profesional dual del Sistema Educativo Español es el conjunto de acciones e iniciativas formativas que, en corresponsabilidad con las empresas, tienen por objeto la cualificación profesional de las personas, armonizando los procesos de enseñanza y aprendizaje entre los centros educativos y los centros de trabajo (...). El Gobierno regulará las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo por las Administraciones educativas de la Formación Profesional dual en el ámbito del sistema educativo”. Igualmente prevé la Ley Orgánica 2/2006 que el Gobierno, “previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas” (artículo 39.6), y señala en su disposición final sexta que las normas de la Ley Orgánica “podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que corresponden al Estado conforme a lo establecido en la disposición adicional

primera, número 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación”.

La regulación de la formación profesional dual fue introducida en el artículo 42 bis de la Ley Orgánica de Educación por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, y previamente se había regulado en el ámbito laboral por el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de los Jóvenes, el Fomento de la Estabilidad en el Empleo y el Mantenimiento del Programa de Recualificación Profesional de las Personas que agoten su Protección por Desempleo, y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, que fueron objeto de desarrollo reglamentario por el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el Contrato para la Formación y el Aprendizaje y se establecen las Bases de la Formación Profesional Dual (declarado parcialmente inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2014, de 13 de febrero -ECLI:ES:TC:2014:27-).

Este Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, disciplina los aspectos laborales y formativos del contrato para la formación y el aprendizaje y se ocupa también de la formación profesional dual del sistema educativo “cuando no medie un contrato para la formación y el aprendizaje”, en cuyo caso los centros docentes autorizados para impartir ciclos formativos habrán de formalizar convenios de colaboración con empresas del sector (artículo 29.1). A tenor de la exposición de motivos del Real Decreto citado, con él se pretenden “establecer las bases para la implantación progresiva de la formación profesional dual en España” y “avanzar decididamente en una formación profesional dual basada en una mayor colaboración y participación de las empresas en los sistemas de formación profesional”, persiguiéndose “que la empresa y el centro de formación profesional estrechen sus vínculos, aúnen esfuerzos y favorezcan una mayor inserción del alumnado en el mundo laboral durante el periodo de formación”. Se reseña también en la parte expositiva del Real Decreto que los artículos 6 y 11.3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, especifican que la colaboración de las empresas en el

desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional se desarrollará, entre otros ámbitos, mediante su participación en la formación de los alumnos en los centros de trabajo, favoreciendo la realización de prácticas profesionales de los alumnos en empresas y otras entidades, y llaman a establecer los mecanismos adecuados para que la formación que reciba financiación pública pueda ofrecerse por centros o directamente por las empresas, mediante conciertos, convenios, subvenciones u otros procedimientos.

El reiterado Real Decreto 1529/2012 ha sido desarrollado por la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los Aspectos Formativos del Contrato para la Formación y el Aprendizaje, en desarrollo del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el Contrato para la Formación y el Aprendizaje y se establecen las Bases de la Formación Profesional Dual, modificada por la Orden ESS/41/2015, de 12 de enero.

A la vista de lo expuesto, consideramos que en virtud de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía 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.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

El proyecto sometido a consulta pretende la implantación de una de las cinco "modalidades de desarrollo de la formación profesional dual" contempladas en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el Contrato para la Formación y el Aprendizaje y se establecen las Bases de la Formación Profesional Dual; en concreto, la consignada en la letra a) del artículo 3 del citado Real Decreto, si bien se aborda únicamente de forma somera (en la

disposición adicional segunda del proyecto) la formación profesional dual “del sistema educativo” que el mencionado Real Decreto desarrolla en su título III. Al respecto, y a la luz de los propios fines que inspiran la labor del operador autonómico en este ámbito, este Consejo estima adecuado acometer una regulación integral y sistemática de las distintas modalidades de formación dual, marco preferible al de la regulación aislada o fragmentaria de sus distintas variantes.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la regulación que es objeto del proyecto de Decreto que se examina. Con carácter general, la disposición cuya aprobación se pretende se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

A tenor de lo establecido en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, “el preámbulo responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”.

En el expediente analizado se observa que la primera memoria económica requiere de sucesivas aclaraciones interesadas por la Dirección General de Presupuestos. En ellas se puntualiza, entre otros extremos, que la modalidad de Formación Profesional dual coexiste con los programas bianuales enmarcados en el Real Decreto 1529/2012 (en los que no media contrato para la formación y el aprendizaje, sino un convenio con la empresa colaboradora), planteándose además ahora “una organización distinta de tiempos lectivos y de estancia en la

empresa (más amplia), desarrollándose en 3 años a partir de la firma” del contrato, por lo que se considera “pertinente la coexistencia de los citados programas bianuales y de los nuevos ciclos (...) en tanto en cuanto el modelo de dos años se hace extensivo a todos los centros que impartan Formación Profesional, mientras que el modelo de tres años requiere una determinación previa de la estructura y la distribución modular de los ciclos formativos correspondientes, por parte de la Dirección General competente en materia de Formación Profesional, que restringe las posibilidades de participación a aquellos centros que esta Dirección General determine”. Toda vez que en el preámbulo del proyecto de Decreto se alude únicamente, sin mención de esa coexistencia, a que en el Principado de Asturias se han sucedido, desde el año académico 2012/2013, cinco programas de Formación Profesional dual que mantienen los dos años de duración del ciclo formativo y han confirmado la idoneidad del modelo y la conveniencia de una mayor colaboración con las empresas, se comprende la confusión que trató de despejar la Dirección General de Presupuestos, estimándose adecuado que el preámbulo de la norma refleje la convivencia de los dos modelos para los ciclos formativos cuyo currículo haya sido regulado por la Administración autonómica.

En el texto expositivo se omite la mención a la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje en desarrollo del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre; orden ministerial que, por razón de su contenido, merece una cita en el preámbulo de esta disposición.

Por otra parte, se observa que en el curso de la tramitación se sugirió acertadamente la inclusión en el preámbulo de una referencia expresa a los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la LPAC; precepto que la Consejería instructora estimó inaplicable tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-. Sin embargo, tal como señalamos en el Dictamen Núm. 151/2019, no es esa la conclusión que debe obtenerse de la meritada sentencia, pues si bien se indica en la misma que el artículo 129 no es aplicable “a las iniciativas legislativas de

las Comunidades Autónomas”, a continuación se aclara que “los artículos 129 y 130.2 de la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. Tales directrices proceden, con pocos cambios, de los derogados artículos 4 (‘Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de las Administraciones públicas’) y 5 (‘Instrumentos de las Administraciones públicas para la mejora de la regulación’) y 7 (‘Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria’) de la Ley 2/2011. En particular, la obligación de justificar en el preámbulo la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación (art. 129, apartados 1, segundo inciso, y 5) proviene del artículo 4.1, segundo inciso, de la Ley 2/2011 (‘En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios’). Por ello, concluye el Alto Tribunal que, una vez “declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos (...), ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”.

En consecuencia, el artículo 129 de la LPAC -resultado de las iniciativas sobre *Better Regulation* de la Unión Europea y de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (según se afirma en la exposición de motivos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)- sí resulta plenamente aplicable al ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración del Principado de Asturias, y en el caso concreto que examinamos falta la mención a su cumplimiento en el preámbulo de la norma, si bien del contenido de los sucesivos informes se deduce el ajuste sustancial del proyecto a los principios de buena regulación. Procede no obstante reiterar, respecto al principio de seguridad jurídica, la conveniencia de aclarar en el preámbulo la coexistencia de los dos regímenes de

formación dual (el de dos años y el de tres), extremo que podría revelarse confuso.

En definitiva, este Consejo Consultivo considera que debe modificarse el preámbulo de la disposición para dar cumplimiento fiel a lo señalado en el artículo 129 de la LPAC, de modo que se reseñe la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, una vez salvada la repetida confusión en torno a la subsistencia del anterior modelo de formación dual. Tal y como ya ha tenido ocasión de indicar este Consejo en el Dictamen Núm. 252/2017, dado que “la justificación a que se refiere la Ley básica puede resultar incompatible con la concisión que ha de perseguir la redacción de los textos normativos en aras de su sencillez y claridad (...), consideramos suficiente a los efectos de cumplir el citado mandato legal la utilización de una fórmula” -a la que se acude en otras normas- “mediante la que se deja constancia de que se ha analizado la adecuación de su texto a los principios de buena regulación, siempre que dicho análisis haya sido efectivamente acometido y sus resultados reflejados en la memoria correspondiente o en los estudios e informes preparatorios del proyecto en cuestión”.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por último, como hemos puesto de manifiesto en el Dictamen Núm. 158/2018 -dirigido a esa misma autoridad consultante-, estimamos necesario incluir una singular mención del ajuste de la norma proyectada a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en relación con la previsión sobre la autorización reservada al titular de la Consejería competente en materia de formación para impartir un ciclo formativo de tres años contemplada en el artículo 6 del Decreto cuya aprobación se pretende. Al efecto, debe consignarse la referencia al artículo 23 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación; precepto que constituye la

cobertura legal en la que se basa la exigencia de la citada autorización, que responde a la configuración de la educación “como un servicio público” en el que “la prestación de servicios educativos se somete a un régimen de intervención administrativa que encuentra amparo en el artículo 27 de la Constitución, que reconoce el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, y en las leyes orgánicas que la desarrollan” (informe de 5 de junio de 2014 de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado).

II. Parte dispositiva.

El artículo 1.2 del proyecto de Decreto, que se ocupa de su ámbito de aplicación, restringe el mismo a los centros docentes públicos, y con ello la posibilidad de impartir una titulación en la específica modalidad “dual (...) de tres años” parece sustraerse a los centros privados. Al respecto este Consejo estima que, sin perjuicio de las autorizaciones que deben exigirse a fin de acreditar el pleno cumplimiento de los requisitos para impartir esta modalidad de formación profesional, no cabe sustraer a los centros no públicos la impartición de las titulaciones que, en desarrollo del proyecto examinado, cuenten con la pertinente adaptación curricular a tres años. Debe observarse que, desde el plano constitucional, la libertad de creación de centros docentes pugna con una restricción apriorística de las titulaciones y modalidades de impartición que pueden cursarse en los centros de esa naturaleza, singularmente cuando son tan específicas o diferenciadas como ocurre con la fórmula dual.

Igualmente, y en el mismo sentido, debe repararse en que la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el Ámbito Laboral, así como el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el Contrato para la Formación y el Aprendizaje y se establecen las Bases de la Formación Profesional Dual, se refieren indistintamente, previa acreditación del cumplimiento de determinados requisitos y autorizaciones, a las entidades de formación, públicas y privadas, para poder impartir cualquiera de las especialidades incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas de la formación profesional y, en

particular, a los “centros disponibles para desarrollar las actividades formativas de los contratos para la formación y el aprendizaje” dentro de la Red de centros de formación profesional, contemplando así tanto a los públicos como a los privados.

De ahí que se considere necesario ampliar el ámbito de aplicación de la norma que sirve de cobertura general a las titulaciones de la modalidad dual de tres años, extendiéndolo a todos los centros autorizados para la impartición de los títulos de que se trate, para lo cual han de introducirse en el texto las precisiones oportunas. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por otro lado, se estima conveniente una revisión general de los títulos con los que se encabezan los distintos capítulos del proyecto de Decreto, así como de los que intitulan algunas de sus disposiciones. No puede obviarse que, en concordancia con el propio título de la norma en elaboración, esta se limita a regular únicamente “la modalidad de Formación Profesional dual del sistema educativo de tres años”, por lo que resulta innecesaria o superflua la reiteración (al abrir distintos capítulos, y en los artículos 3, 20 y 22) de la referencia a esa modalidad de Formación Profesional.

También debe uniformarse el recurso a la expresión “Técnico o Técnica” que, en uso de un lenguaje inclusivo, se emplea en el artículo 2.3 del proyecto, prescindiéndose de ella en cambio en el artículo 9.2, apartado b).

El artículo 8 de la norma en elaboración aborda los “Requisitos de las empresas participantes” incluyendo entre ellos el relativo a “No ser dependientes ni estar vinculadas a las administraciones” o al sector público. Se desconoce el fundamento de esta exclusión preliminar de las empresas públicas.

En el artículo 16 del proyecto debe revisarse el orden sistemático para que las disposiciones relativas al tutor del centro docente antecedan a las

relativas al tutor en la empresa.

El artículo 18, relativo a las “Funciones del tutor o de la tutora en la empresa”, parece desconocer la reglamentación contenida al respecto en el artículo 12 de la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los Aspectos Formativos del Contrato para la Formación y el Aprendizaje, en desarrollo del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el Contrato para la Formación y el Aprendizaje y se establecen las Bases de la Formación Profesional Dual, precepto añadido por la Orden ESS/41/2015, de 12 de enero.

El mencionado artículo 12 de la orden ministerial se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.7.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, por lo que ha de ser respetado en su integridad y solo procede su reproducción con indicación de su origen. En suma, debe revisarse el texto del artículo 18 del proyecto de Decreto a fin de que, si se estima conveniente mantener la relación de funciones del tutor en la empresa, se ajuste la redacción a la disposición estatal y se incorpore la referencia a la misma, sin perjuicio de que puedan añadirse ulteriores contenidos o precisiones en ejercicio de las competencias autonómicas en materia educativa o de ejecución de la legislación laboral.

En el artículo 20.3, párrafo segundo, del texto proyectado se señala que “Entre las causas objetivas de extinción del contrato se considerarán la pérdida de la condición de alumno (...), la imposibilidad de aplicación de la evaluación continua por faltas de asistencia”. El propósito de este precepto es vincular la finalización “anticipada” de la participación de los alumnos en el ciclo formativo a la extinción del contrato de trabajo para la formación, que tiene lugar por las causas contempladas en el Estatuto de los Trabajadores. Al respecto, debe repararse en que la competencia normativa autonómica se detiene en la vertiente docente o educativa de la formación profesional dual, sin que pueda extenderse a la legislación laboral; competencia exclusiva del Estado *ex* artículo

149.1.7.^a de la Constitución. Por tanto, no se estima adecuada una disposición del tenor de la expuesta, que parece dirigirse a explicitar la inclusión de determinadas circunstancias entre las causas extintivas de la relación laboral. Ello no impide que el reglamento autonómico tome en consideración unas u otras circunstancias en lo que atañe a la continuidad de los estudios, si bien respecto a las reseñadas en el precepto analizado se evidencia que con la pérdida de la condición de alumno ya se ha extinguido la competencia que incumbe a la norma autonómica, de modo que las faltas de asistencia y sus implicaciones deben corregirse en el seno de la normativa disciplinaria educativa. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En la disposición adicional segunda se cita erróneamente la fecha del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el Contrato para la Formación y el Aprendizaje y se establecen las Bases de la Formación Profesional Dual.

En la disposición transitoria única se fija un plazo de cuatro años para “establecer los mecanismos” necesarios “para garantizar la formación adecuada de las personas responsables de la tutoría en las empresas”, tal como resulta de la remisión al artículo 16.8 del proyecto de Decreto. Al respecto debe advertirse que la “formación adecuada” de esos tutores ha de estar, en rigor, garantizada desde un primer momento, sin que proceda postergarla en el tiempo, por lo que la disposición analizada, en su actual redacción, resulta contradictoria con las obligaciones que la propia norma contempla. Si la pretensión es contemplar una revisión o reordenación de las titulaciones o competencias exigidas a los tutores en las empresas debería expresarse de ese modo, omitiendo la referencia a la formación “adecuada”. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias

1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

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 una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.