

Dictamen Núm. .282/2022

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 24 de noviembre de 2022, 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 7 de marzo de 2022 -registrada de entrada el día 1 de junio del mismo año-, examina el expediente relativo a la consulta facultativa realizada por el Presidente del Principado de Asturias acerca de la viabilidad jurídica de la creación de especialidades docentes autonómicas de Lengua Asturiana y de Eo Naviego.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. La solicitud de dictamen

El Presidente del Principado de Asturias, mediante escrito de 7 de marzo de 2022, solicita a este Consejo Consultivo dictamen facultativo acerca de la viabilidad jurídica de la creación de especialidades docentes autonómicas de Lengua Asturiana y de Eo Naviego.

La petición se efectúa a solicitud de la Consejera de Educación y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo (en adelante Ley del Consejo), modificada por la Ley 2/2005, de 20 de mayo, y en relación con el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio (en adelante Reglamento de Organización y Funcionamiento).

En el oficio de solicitud se expresa que “la iniciativa de creación de especialidades docentes autonómicas de Lengua Asturiana y del Eo Naviego aconseja, con carácter previo a la adopción de las medidas necesarias para instrumentalizarla, conocer con certeza su viabilidad jurídica”, añadiendo que “la problemática planteada tiene una especial repercusión y trascendencia como fundamento para solicitar el presente dictamen, en tanto que viene a constituir un aspecto de suma relevancia para la adecuada presencia de la lengua asturiana en el sistema educativo, que es uno de los objetivos más destacables de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano”.

La petición se concreta en la emisión del “dictamen que proceda acerca de la viabilidad jurídica de la creación de la especialidad autonómica docente de Lengua Asturiana respecto de un cuerpo docente nacional, en los siguientes términos:/ Si, en el actual contexto normativo, el Principado de Asturias resulta competente para el establecimiento de las especialidades docentes de Lengua Asturiana y de Eo Naviego” y, “en el caso de resultar competente a tal efecto, rango de la norma mediante la cual pudiera procederse a dicho establecimiento”.

Se adjunta a la solicitud de dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, la documentación correspondiente a la consulta planteada, integrada por la copia autenticada del expediente seguido en la tramitación del proyecto.

En él figura, en primer lugar, el informe emitido por la Abogacía del Estado con fecha 27 de abril de 2015 en respuesta a la “consulta formulada por la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, a los efectos de informar sobre la posibilidad de reconocer el Bable/Lengua Asturiana como especialidad docente”.

Consta a continuación un “escrito de 2019 de la Secretaría de Estado del Ministerio de Educación y Formación Profesional informando de la posición del Ministerio sobre la cuestión controvertida”, sin firma. En él se indica que se emite en respuesta a un escrito de 28 de enero de 2019 en el que se solicita “la modificación de los decretos de especialidades de los Cuerpos de Maestros, Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial (Escuelas Oficiales de Idiomas), con el fin de que el Principado de Asturias pueda crear las especialidades de Lengua Asturiana y Gallego-Asturiano, a cuyo propósito” sugiere la inserción de un inciso. Se incluye también un segundo escrito, de fecha 24 de noviembre de 2020, emitido por el Subsecretario de Educación y Formación Profesional en respuesta a las peticiones formuladas por “miembros del Gobierno del Principado de Asturias”.

Obra asimismo en el expediente un “Estudio sobre la competencia del Principado de Asturias para regular el uso de las lenguas propias en el ámbito educativo y establecer el régimen estatutario de su personal docente: especial referencia a la creación de las especialidades docentes de Lengua Asturiana y de Gallego-Asturiano”, emitido el 14 de abril de 2021 por un Catedrático de Derecho Administrativo de la UNED y un Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

Se une igualmente a aquel un nuevo escrito dirigido por la Consejera de Educación a la Ministra de Educación y Formación Profesional, con fecha 19 de mayo de 2021, y la respuesta remitida por el Subsecretario de Educación y Formación Profesional el 19 de julio de 2021 en la que se alude al “frecuente intercambio de información y propuestas” entre ambos Departamentos.

Con fecha 25 de mayo de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación emite un informe relativo a la “consulta sobre la viabilidad jurídica de la creación de las especialidades docentes autonómicas de Lengua Asturiana y de Eo Naviego”.

2. Naturaleza del dictamen

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite el presente dictamen facultativo según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Consejo, en relación con el artículo 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, recabado por el Presidente del Principado de Asturias de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley del Consejo, la consulta facultativa puede demandarse “sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente”.

La primera cuestión suscitada es, pues, el cumplimiento de tales requisitos en cuanto determinan la pertinencia de la consulta facultativa, aspecto que ha de abordarse partiendo tanto de la presunción de admisibilidad de la solicitud de dictamen, como de nuestra doctrina en la materia, sintetizada tempranamente en el Dictamen Núm. 108/2006 al establecer la procedencia de “excluir consultas generales, hipotéticas o meramente especulativas o aquéllas que sólo pretendan que se avale ` *a posteriori* ´ una decisión ya adoptada por la autoridad consultante, o que enjuicie la regularidad de un procedimiento administrativo tramitado y resuelto por otra Administración; o consultas cuya respuesta situaría objetivamente a este Consejo en posición de terciar o de arbitrar, indebidamente, en un procedimiento administrativo o parlamentario en tramitación, o de dar consejo jurídico, mediante una inmisión oficiosa en un procedimiento, a quien, pudiendo recabarlo en exclusiva, no lo ha solicitado; o consultas que presupongan la invasión por una Administración del ámbito de

competencias propio de otra; o consultas potestativas anticipadas que, caso de atenderlas, obligarían a este Consejo a adelantar criterios que debería emitir preceptivamente en un momento posterior del procedimiento, comprometiendo así el carácter final de sus dictámenes”.

En relación con el primero de los requisitos señalados en el artículo 14 de la Ley del Consejo, consistente en que no se trate de un asunto sujeto a dictamen preceptivo, hemos tenido ocasión de afirmar (Dictamen Núm. 286/2020) que “tal cautela tiene por objeto evitar las consultas potestativas anticipadas que, en caso de ser atendidas, obligarían a este Consejo a adelantar criterios que debería emitir preceptivamente en un momento posterior del procedimiento, comprometiendo así el carácter final de sus dictámenes”. Descendiendo al supuesto concreto de la solicitud examinada, cabe advertir que dada su formulación -ceñida a “si, en el actual contexto normativo, el Principado de Asturias resulta competente para el establecimiento de las especialidades docentes de Lengua Asturiana y de Eo Naviego”, así como, en el caso de ser afirmativa la respuesta a este extremo, indicación del “rango de la norma mediante la cual pudiera procederse a dicho establecimiento”- plantea el eventual carácter anticipado del dictamen que se solicita, puesto que la competencia de la autoridad consultante constituye objeto de ineludible pronunciamiento en el caso de sometimiento a este Consejo de los proyectos de disposiciones de carácter general. Los antecedentes obrantes en el expediente permiten apreciar que la discrepancia existente -reducida a la posición sostenida, por una parte, por los autores de un “Estudio sobre la competencia del Principado de Asturias para regular el uso de las lenguas propias en el ámbito educativo y establecer el régimen estatutario de su personal docente: Especial referencia a la creación de las especialidades docentes de lengua asturiana y de gallego-asturiano”, elaborado a instancias de la Dirección General de Política Lingüística (al que nos referiremos en adelante como el “Estudio”) y que puntualmente asume la Consejería de Educación en el escrito dirigido por su titular al Ministerio de Educación y Formación Profesional

en el mes de mayo de 2021, y, por otra parte, la defendida por el Ministerio de Educación y la Consejería proponente- se reconduce precisamente a una cuestión competencial, pues si bien el “Estudio” defiende la competencia autonómica, tanto la Administración estatal como la del Principado de Asturias sostienen lo contrario al entender que la aprobación de una norma autonómica que consagrara la especialidad docente podría violentar bases estatales.

Sin embargo, partiendo de la presunción de admisibilidad de las consultas facultativas, no cabe estimar que quedan fuera de su esfera todas aquellas en las que haya de valorarse la competencia de la Comunidad Autónoma para la reglamentación de una materia -postulado con el que vendría a reducirse en exceso el ámbito del dictamen facultativo-, ya que la consulta tendría por finalidad recabar criterios acerca de la pertinencia de una decisión aún no adoptada, como es la de iniciar o no el procedimiento para la elaboración de una norma. En esa tesitura es pertinente -y adecuado- que el titular de la iniciativa recabe asesoramiento sobre las limitaciones o impedimentos a la ordenación material que se plantea a fin de valorar la procedencia de tramitar o no una propuesta normativa.

Despejada esa primera cuestión, debemos referirnos a la determinación de la “trascendencia” o repercusión del asunto consultado. Una primera duda al respecto resulta de la síntesis efectuada en la petición formulada por el Presidente del Principado de Asturias con base en lo informado por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación con fecha 25 de mayo de 2022, informe que constituye el fundamento de la solicitud del dictamen. Así literalmente se expresa, transcribiendo lo indicado por la segunda, que “la problemática planteada tiene una especial repercusión y trascendencia a efectos de la fundamentación de la solicitud de un dictamen facultativo, pues viene a constituir un aspecto de suma relevancia para la adecuada presencia de la lengua asturiana en el sistema educativo, que es uno de los objetivos más destacables de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo”. Sin embargo, tal conclusión tiene como antecedente una reflexión sobre el objetivo

perseguido, que el informe identifica como “regularizar la situación de este profesorado que como decíamos es singular, precaria, temporal e incluso anómala”, pues en todo caso “la protección de la lengua (...) se está garantizando a través de su impartición y aprendizaje voluntario en todas las etapas y niveles en el sistema educativo asturiano”. Por su parte, el “Estudio” alude a una finalidad más elevada, al considerar la creación de especialidades como “la mejor opción para dignificar la función docente que desempeñan los maestros y profesores de Lengua Asturiana”.

Lo anterior pone de manifiesto que la problemática planteada rebasa el ámbito estrictamente laboral o singular, sin perjuicio de sus visibles repercusiones en la situación del profesorado, ya que -según indica la Secretaria General Técnica informante- al no existir especialidad docente “las plazas de docentes de Lengua Asturiana y Eo Naviego se proveen exclusivamente mediante el nombramiento de funcionarios interinos”. El Estudio encargado se detiene también en este extremo, que refiere esta situación a una “mayoría”, y no todas las plazas, reseñando que en Educación Primaria “en el curso 2017/2018, en la enseñanza pública”, el “86,79 % de estas plazas estaba a cargo de personal interino y solo una de cada cuatro (26,08 %) se correspondía con puestos a jornada completa con dedicación plena a la materia”, mientras que “por lo que respecta a la ESO y Bachillerato el número de plazas registradas en el mismo curso fue de 81. El 97,53 % estaba a cargo de personal interino”. Sin perjuicio de la cautela con la que han de tomarse estas cifras -dado que se refieren a cursos pretéritos-, se pone de manifiesto una cierta disociación entre la falta de especialidad docente y la naturaleza temporal del profesorado -que no es siempre interino-, a la vez que la misma ausencia de la especialidad evidencia otros efectos, como ocurre con el exceso de puestos a media jornada, lo que revela el carácter complejo de la consulta y sus implicaciones.

En suma, y de forma análoga a la apreciación por parte de la Abogacía del Estado de un “falso debate” sobre la posible competencia estatal para

acometer la regulación de una especialidad docente en lengua no oficial, procede una adecuada identificación del sustrato fáctico que constituye el núcleo de la cuestión pues, reconducida aquella a su precisa dimensión, no cabe negar su relevancia a la vista de las distintas repercusiones que se advierten no solo en el debate social sino también en los intercambios de opiniones al respecto con instancias estatales, que se remontan al año 2015. Subsisten también dudas respecto al fondo que aquí trata de despejarse, vista la colisión de criterios entre distintos informes jurídicos y la controversia suscitada en relación con el asturiano y con las lenguas propias de otros territorios, como el aragonés.

La consulta se acompaña de la documentación que exige la Ley del Consejo, sin perjuicio de las observaciones que realizaremos a propósito de la instrucción del procedimiento.

El dictamen se emite en los términos con los que el artículo 3, apartado 2, de la Ley del Consejo delimita el ejercicio de la función consultiva por parte de este órgano auxiliar estatutario, esto es, fundamentado en derecho y sin valorar aspectos de oportunidad o conveniencia, criterios que solo puede tomar en consideración si así lo solicitara expresamente la autoridad consultante. Esta última precisión resulta especialmente relevante en el caso que nos ocupa, habida cuenta de que este Consejo solo se pronuncia sobre la viabilidad jurídica de la creación de especialidades docentes autonómicas de Lengua Asturiana y de Eo Naviego en el vigente contexto normativo. La remoción de los eventuales obstáculos que en ese contexto se adviertan corresponde ya a la iniciativa política, sobre la que este órgano no se extiende.

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

PRIMERA.- Objeto de la consulta

La solicitud formulada por el Presidente del Principado de Asturias precisa, en los términos antes reseñados, el alcance de la consulta y su concreción en los dos extremos planteados y relacionados entre sí, consistentes en la “viabilidad jurídica” de la creación de una especialidad autonómica docente de “Lengua Asturiana y de Eo Naviego” respecto de “un cuerpo docente nacional”, con pronunciamiento sobre la competencia autonómica y el rango de la norma procedente en su caso.

Se advierte que la terminología empleada en la solicitud no es exactamente coincidente con la existente en la normativa vigente, que es, a su vez, ciertamente diversa; así, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias se refiere al “bable en sus diversas variantes”, mientras que la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, alude al “bable/asturiano”, añadiendo el Decreto 39/2001, de 5 de abril, por el que se regula el Registro General de Capacitación en Bable/Asturiano y en Gallego/Asturiano, este último referente; y más recientemente se ha aprobado el Decreto 47/2019, de 21 de junio, por el que se establecen los Niveles de Competencia en el Uso de la Lengua Asturiana y se regula la Prueba de Certificación correspondiente a dichos Niveles Adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas. Pese a que tal terminología induzca a cierta confusión, entendemos que el “bable/asturiano” engloba sus “diversas variantes”, una de las cuales es la que aquí se denomina “Lengua Asturiana” y otra la antes aludida como “gallego/asturiano” y ahora como “Eo-Naviego”. Al respecto, esta diferenciación se observa también en el Decreto 23/2022, de 22 de abril, por el que se crea y regula la Rede de Normalización Llingüística, cuyo artículo 2, apartado a), dispone que se entiende por “a) Lenguas propias o tradicionales de Asturias: la lengua asturiana (el bable/asturiano) y el gallego-asturiano o eonaviego”.

No obstante, tal como advertimos en el Dictamen Núm. 93/2006, la denominación de “lengua asturiana” se ha asentado en las normas del

Principado de Asturias, sobre todo en la regulación de la enseñanza. Así lo evidencia el Decreto 57/2022, de 5 de agosto, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Primaria en el Principado de Asturias, cuando en el desarrollo del área de Lengua Asturiana y Literatura dispone que “respetando la variedad lingüística (se entiende `gallego-asturiano o eonaviego´ donde, en este documento, se refiere a `asturiano´ o `lengua asturiana´)”, así como el Decreto 59/2022, de 30 de agosto, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias, y el Decreto 60/2022, de 30 de agosto, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de Bachillerato en el Principado de Asturias, al señalar que “se entenderá `gallego-asturiano´, cuando sea necesario, allí donde este documento se refiera a `asturiano´ o `lengua asturiana´”. En definitiva, la denominación del bable como “lengua asturiana” no se ha hecho en perjuicio de la protección debida al llamado “gallego-asturiano” como “modalidad lingüística propia”, pero sí en detrimento de otras variantes lingüísticas que el Estatuto da por supuestas pero que la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, ignora.

En todo caso, respecto al contenido de la solicitud, es patente que su planteamiento trasciende del plano puramente teórico, obedeciendo al relevante propósito de estructurar una adecuada ordenación de las enseñanzas de la lengua asturiana dentro de las alternativas disponibles, que han de esclarecerse.

SEGUNDA.- Criterios de los preinformantes e instrucción del expediente

Tal y como se ha indicado con ocasión del análisis de la trascendencia de la consulta, las concretas cuestiones que la integran son abordadas en diversos informes obrantes en el expediente.

El primero de ellos es el emitido por la Abogacía del Estado, con fecha 27 de abril de 2015, en respuesta a la “consulta formulada por la Dirección General

de Evaluación y Cooperación Territorial, a los efectos de informar sobre la posibilidad de reconocer el Bable/Lengua Asturiana como especialidad docente”, planteada como consecuencia de la existencia de diversas “preguntas parlamentarias” en la materia. El referido informe concluye que “el reconocimiento como especialidad docente del Bable por el Gobierno de España o el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte escapa al ámbito competencial del Estado”, toda vez que -según se razona- la modificación por parte del Estado de “sus Reales Decretos sobre especialidades docentes para crear una propia para el Bable supone reglar en materia que no es propia del Estado, por no decir que supondría un reconocimiento singular del Bable que no se ha dispensado a ninguna de las lenguas que sí tienen reconocido el carácter cooficial en cada Estatuto de Autonomía, pues los referidos Reales Decretos remiten a lo que disponga cada Comunidad Autónoma con su lengua cooficial, extendiendo para el caso de que reconozcan” estas “alguna especialidad el tratamiento a la misma por analogía con la de Lengua Castellana y Literatura, en el caso de Secundaria y Bachillerato, y a los efectos que la Comunidad Autónoma pueda establecer, en los de Infantil y Primaria”.

En segundo lugar, el Estudio encargado concluye que el silencio del legislador estatal sobre “la posibilidad de crear especialidades docentes vinculadas a las lenguas autonómicas que no son oficiales” en su territorio “no cierra la puerta a la competencia autonómica, sino todo lo contrario: permite la regulación autonómica”, puesto que “implica una de dos: o bien el Estado no ha considerado oportuno establecer ‘un mínimo denominador normativo común’ en la materia, por no apreciar necesidad alguna de establecer los requisitos mínimos de capacitación exigibles a quienes imparten la enseñanza de las lenguas autonómicas no oficiales, o bien ha considerado que se trata de una cuestión cuya regulación pertenece estrictamente a la competencia exclusiva autonómica para el fomento de la correspondiente lengua autonómica”. Añade que, “sea cual sea la razón del silencio de las normas estatales, la consecuencia práctica es la misma: el Principado de Asturias resulta competente para regular

las especialidades docentes de asturiano y gallego-asturiano, pues cuenta con las competencias de desarrollo legislativo en las materias de `educación´ y `función pública´, además de (...) la competencia exclusiva para el fomento y protección de la lengua asturiana y el gallego-asturiano". Considera que las especialidades creadas "tendrán, en el ámbito del Principado de Asturias, la misma validez y los mismos efectos que las demás especialidades docentes existentes, con independencia de que hayan sido creadas por norma estatal o autonómica". Más allá de la cuestión competencial, se estima también que "basta una Resolución del titular de la Consejería de Educación del Gobierno del Principado de Asturias, con un contenido muy reducido", incluyendo "un modelo para esa regulación".

Por su parte, el informe emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación con fecha 25 de mayo de 2022 expresa la complejidad de la situación, identificando como "elemento clave y nuclear" sobre el que gira el debate "si la lengua asturiana -que no está declarada lengua cooficial pero sí de especial protección en virtud de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano- puede conformar una especialidad docente con el mismo grado de reconocimiento, capacidad y efectos que el resto de lenguas cooficiales y por ende el personal que imparta dichas enseñanzas tenga también los mismos derechos y obligaciones, accediendo a la condición de funcionario de carrera de los cuerpos y especialidades correspondientes". Tras examinar el marco competencial en el que se desenvuelve la materia, concluye razonadamente la inviabilidad de "la posibilidad de creación de las especialidades docentes de Lengua Asturiana y Eo Naviego por parte del Ministerio de Educación"; la imposibilidad de creación de la especialidad docente por parte de la Comunidad Autónoma, dada la atribución competencial al Estado -advierde al respecto que el Ministerio de Educación ha informado que "no procedería a formalizar nombramientos de funcionarios en cuerpos nacionales en una especialidad docente no creada y reconocida por el propio Gobierno"-, y, por último, la posibilidad de "creación

de cuerpos docentes autonómicos”, opción que califica como revestida de mayores “garantías legales” pero que adolece de problemas específicos.

Por otra parte, en la consulta aquí examinada se repara en la ausencia de informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura, Política Lingüística y Turismo, órgano “impulsor en primera instancia de la medida propuesta”. En su lugar, dicha Consejería se limita a encargar un informe cuyas conclusiones parece asumir de plano, sin consideración explícita al respecto, con lo que se sustrae a este Consejo el parecer razonado de su Secretaria General Técnica.

TERCERA.- Contexto de la consulta

La consulta formulada se incardina en un contexto complejo. Tal como advertimos en el Dictamen Núm. 93/2006, relativo a la consulta facultativa acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, la Constitución de 1978 “establece tres estatus distintos para las lenguas españolas, que se corresponden con lo dispuesto en los tres apartados de su artículo 3: `1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección´. Los dos primeros tratan la lengua desde una perspectiva fundamentalmente política, en cuanto instrumento oficial de comunicación, lo que supone no sólo el reconocimiento de una lengua común de los ciudadanos, sino también de un elemento o símbolo de la identidad de esos ciudadanos como pueblo. En cambio, el tercero, pone el acento en la lengua como bien o patrimonio cultural. El tratamiento jurídico que establece la Constitución para una y otra perspectiva de la lengua es bien distinto. Desde una visión política, el objetivo es proclamar `oficial´ la lengua o hacer posible que lo sea, es decir, `normalizarla´ como vehículo oficial de comunicación.

Desde una visión cultural, el objetivo es respetarla y protegerla". Así, las "modalidades lingüísticas", que la norma fundamental tampoco define ni cataloga, son declaradas patrimonio cultural y, en consecuencia, objeto de un respeto y protección que, en este caso, no se circunscribe a lo que disponga el correspondiente Estatuto de Autonomía, sino que es general e incumbe a todos los poderes públicos, tal como se afirma en el artículo 46 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en este sentido, y así en su Sentencia 75/2021, de 18 de marzo -ECLI:ES:TC:2021:75-, recuerda que en el artículo 3 del texto constitucional "se fijaron los acuerdos básicos que actúan como premisa para cualquier desarrollo normativo en este ámbito sin que se imponga un único modelo de regulación y gestión del pluralismo lingüístico", considerando que en el caso del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias el "reconocimiento del plurilingüismo no lleva aparejada la atribución de carácter oficial a la lengua propia (...). Pero el que no se haya atribuido estatutariamente carácter oficial al bable/asturiano no excluye la posibilidad de tutelar aquella realidad lingüística que no está amparada por el estatuto de la oficialidad lingüística mediante medidas de protección y promoción como es el reconocimiento del uso de la lengua propia ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta General del Principado de Asturias (...). En definitiva el párrafo tercero del artículo tercero de la CE establece también su propio espacio de protección al ejercicio de las lenguas no oficiales, con independencia de lo establecido en el apartado segundo".

El propio Tribunal Constitucional interpreta en continuada doctrina jurisprudencial que "aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos" (Sentencia 82/1986, de 26 de junio -ECLI:ES:TC:1986:82-). Esto es, tal como reseñamos en el dictamen

antecitado, “desde el punto de vista jurídico, no hay diferencias previas entre ‘las demás lenguas españolas’ distintas del castellano y ‘las modalidades lingüísticas’ de España. Todas gozan de protección (artículo 3.3 de la Constitución). Ahora bien, las que sean calificadas en los Estatutos como ‘una de las demás lenguas españolas’, podrán ser declaradas cooficiales (artículo 3.2 de la Constitución). La Constitución no zanja jurídicamente disputas científicas sobre cuándo se está ante una ‘modalidad lingüística’ y cuándo ante una ‘lengua’. Pudo hacerlo, fijando una lista cerrada de lo que en términos jurídicos cabía calificar de ‘lenguas españolas’, e incluso, sin entrar en la polémica, pudo señalar cuáles de ‘las demás lenguas españolas’ distintas del castellano eran o podían ser cooficiales, con exclusión del resto, fuesen lenguas o modalidades lingüísticas, pero no lo hizo”.

En este marco, en el Instrumento de Ratificación, de 2 de febrero de 2001, de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, no se distingue entre “lenguas” y “modalidades lingüísticas”; todas las que figuran de una u otra manera protegidas en los Estatutos de Autonomía son calificadas como “lenguas” regionales o minoritarias, si bien, a los efectos del distinto sometimiento al régimen jurídico de la Carta, se diferencia entre “lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Valencia y Navarra” y “lenguas que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan”.

Por tanto, desde el punto de vista jurídico, el bable como “lengua” asturiana o como conjunto de “modalidades lingüísticas” podría ser declarado cooficial si así lo dispusiese el Estatuto de Autonomía. Cosa distinta es que, desde una perspectiva previa a la jurídica, haya un acuerdo sobre el contenido lingüístico de lo que se quiere declarar cooficial, toda vez que como advertimos en el Dictamen Núm. 93/2006 “la normalización lingüística ha de preceder a la normalización jurídica (cooficialidad) y a la normalización social de su uso (enseñanza, medios de comunicación)”, y en nuestro Estatuto, “después de un

delicado consenso, se hace referencia al bable y a la existencia de sus variantes locales, que son las que “como modalidades lingüísticas *se utilizan en el territorio del Principado de Asturias*”. En suma, desde el punto de vista constitucional, corresponde al Estatuto decidir la cooficialidad de la lengua propia y, faltando esa decisión política, no encuentran amparo jurídico las normas que de manera encubierta establezcan elementos de cooficialidad.

En el plano competencial, tal como razonamos en el dictamen sobre la reforma del Estatuto, una norma autonómica no puede decidir sobre los efectos extracomunitarios que desde instancias estatales e internacionales se atribuyan al hecho de que la lengua propia sea cooficial (o deje de serlo). Así sucede con aquellas leyes estatales que se refieren a las lenguas cooficiales como dato relevante para establecer una regulación diferenciada en relación con la aplicación general de la ley en los territorios en los que no existe cooficialidad; de ahí que se reconozca que establecer la cooficialidad de una lengua entraña un salto cualitativo importante. La cooficialidad lingüística es fuente de derechos y de obligaciones, distintas de las que derivan del mero mandato de proteger y fomentar el uso de la lengua y, correlativamente, el legislador estatal le dispensa un tratamiento diferenciado.

Esa diferencia cualitativa se advierte con facilidad en el terreno educativo, pues conforme manifestamos en el referido Dictamen Núm. 93/2006 “es inherente a una declaración de cooficialidad el que la Comunidad Autónoma organice el sistema educativo de tal manera que garantice a todos el conocimiento de la lengua propia, para que puedan así ejercer su derecho a expresarse en esa lengua. De igual manera, parece también consustancial con la declaración de cooficialidad el que el aprendizaje de la lengua propia sea obligatorio en la escuela”. En este escenario, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 6.4 una diferencia en el porcentaje de horario escolar destinado a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, según se trate de una Comunidad Autónoma con o sin lengua cooficial, disponiendo expresamente que “Las enseñanzas mínimas

requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan”, y situando en un plano netamente diferenciado las lenguas que no tienen reconocida su cooficialidad. Así se infiere de lo previsto en su disposición adicional trigésimo octava, apartado 5, al señalar que “Aquellas Comunidades Autónomas en las que existan lenguas cooficiales que no tienen ese carácter en todo su territorio o lenguas no oficiales que gocen de protección legal podrán ofrecerlas en los términos que determine su normativa reguladora”. En definitiva al Estado corresponde, en el ejercicio de sus competencias, la regulación básica -el armazón o común denominador- del sistema educativo, en la que pondera legítimamente la existencia de una lengua cooficial para la modulación de esas exigencias comunes o básicas, ofreciendo marcos diferenciados para las lenguas cooficiales y para las modalidades lingüísticas; marcos a los que ha de ajustarse la normativa autonómica de desarrollo so pena de incurrir en inconstitucionalidad.

CUARTA.- Referencia a la normativa autonómica

Bajo ese esquema ya antes de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, se celebraron acuerdos y convenios con la Administración del Estado sobre la enseñanza de la lengua asturiana, y en este ámbito se enmarca la reglamentación sobre capacitación en lengua asturiana y en astur-gallego. Así, el Principado de Asturias suscribió convenios con la Administración del Estado en 1988 y 1989 al objeto de organizar, junto con la Academia de la Llingua Asturiana, creada por Decreto del Consejo Regional de Asturias 33/1980, de 15 de enero, cursos de lengua asturiana y de astur-gallego que sirviesen luego para obtener la capacitación en estas lenguas. Con posterioridad, el aprendizaje del bable se introdujo en el sistema educativo en aplicación del convenio suscrito con fecha 4 de julio de 1994 entre ambas Administraciones para la colaboración en la planificación educativa. En sus cláusulas se preveía la creación de un Registro de certificaciones de

capacitación en lengua asturiana, y así lo recuerda en su preámbulo el Decreto 89/1994, de 22 de diciembre, de creación del Registro General de Capacitación en lengua asturiana y en astur-gallego, que establecía la inscripción en el mismo como requisito necesario para impartir esta materia en los niveles educativos que determinase la Consejería competente en la materia (Decreto derogado con la aprobación del Decreto 39/2001, de 5 de abril, por el que se regula el Registro General de Capacitación en Bable/Asturiano y en Gallego/Asturiano, en el que se invoca “la competencia del Principado de Asturias de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”.

Aún sin estar transferida la educación no universitaria ni reformado el Estatuto de Autonomía, se aprobó la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano, que dispone en su artículo 10.1 que, “En todo caso, el bable/asturiano deberá ser impartido dentro del horario escolar y será considerado como materia integrante del currículo”. La disposición adicional de esta Ley establece que “El gallego-asturiano tendrá un tratamiento similar al asturiano en lo que se refiere a protección, respeto, enseñanza, uso y tutela en su ámbito territorial”. Es decir, es una asignatura de libre elección (por mandato estatutario voluntario su aprendizaje), pero oficial tanto por su horario como por sus efectos jurídicos en la configuración del currículo del alumno.

En este contexto, la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, no supuso un cambio sustancial en el régimen jurídico del bable. La división del artículo 4 en dos apartados significó, en realidad, la introducción solo de un nuevo enunciado, el del apartado 2, que establece una reserva de ley para la regulación básica de “la protección, uso y promoción del bable”, y un mandato al legislador de que lleve a cabo tal regulación; lo que ya había hecho de manera anticipada la Junta General. Sin embargo, no añade nuevas competencias a las ya establecidas sobre la materia en el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía, que tras la reforma aparecen recogidas con ligeros cambios de enunciado en sus apartados 20 y 21.

En el campo de la enseñanza, la asunción por el Principado de Asturias del ejercicio efectivo de las competencias en materia de educación no universitaria mediante los Reales Decretos 2081/1999, de 30 de diciembre, y 12/2001, de 12 de enero, abrió la posibilidad de ejecutar lo establecido en la Ley 1/1998, de 23 de marzo, sobre la enseñanza de la lengua asturiana, cuyo artículo 9 dispone que el Principado de Asturias “asegurará la enseñanza del bable/asturiano y promoverá su uso dentro del sistema educativo, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía”. Más concretamente, en su artículo 10 se afirma que, “En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias garantizará la enseñanza del bable/asturiano en todos los niveles y grados, respetando no obstante la voluntariedad de su aprendizaje. En todo caso, el bable/asturiano deberá ser impartido dentro del horario escolar y será considerado como materia integrante del currículo (...). Los principios anteriores se harán extensivos a la educación permanente de adultos (...). La elección del estudio o del uso del bable/asturiano como asignatura del currículo, en ningún caso podrá ser motivo de discriminación de los alumnos. Para quienes lo elijan, su aprendizaje o uso no podrá constituir obstáculo para recibir la misma formación y conocimientos en igualdad de condiciones que el resto del alumnado”.

Se crean dos asignaturas, “Lengua Asturiana y Literatura” y “Cultura Asturiana” como alternativa a esta, que pasan a integrar el contenido educativo propio de la Comunidad Autónoma y, por tanto, deben figurar en la oferta curricular obligatoria de todos los centros sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias. Los Decretos 71 y 72/2004, ambos de 16 de septiembre, aprobaron los currículos de “Lengua Asturiana y Literatura” para las etapas de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato en el Principado de Asturias, respectivamente, regulándose por Decreto 47/2019, de 21 de junio, los niveles de competencia en el uso de la lengua asturiana y la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas. Asimismo, diversas Resoluciones e

Instrucciones de la Consejería competente en la materia se han dictado para implantar progresivamente estas enseñanzas en la Educación Primaria y Secundaria con el carácter de evaluables y de consignación obligatoria en el expediente académico y en el libro de escolaridad (Instrucciones de 25 de abril de 2002, de la Viceconsejería de Educación, por las que se regulan las enseñanzas de la Lengua Asturiana y Literatura en la Educación Primaria en los centros públicos del Principado de Asturias).

Al mismo tiempo, se reconoce el carácter transversal de la lengua y de la competencia para su promoción, singularmente con normas sobre uso y fomento del bable en los medios de comunicación y sobre consumidores y usuarios (Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, artículo 3, letra f, y Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios, artículo 15.4).

Asumida esa transversalidad -que comporta el respeto al modelo de distribución competencial por materias-, debe desecharse cualquier aplicación expansiva de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, que venga a introducir elementos que son más característicos de una cooficialidad que de una mera política de promoción de su uso, pues no contarían con el necesario aval estatutario.

QUINTA.- Viabilidad de la especialidad docente

La solicitud formulada por la autoridad consultante concreta, en los términos reiteradamente reseñados, el extremo objeto de pronunciamiento, identificado con el relativo a la viabilidad de crear una "especialidad autonómica docente" respecto de "un cuerpo docente nacional".

La reproducción de la expresión interesa puesto que, en su propia literalidad, evidencia la contradicción existente entre la pretensión sustanciada (establecer una especialidad "autonómica" docente) y su plasmación a través de una figura que afectaría al ámbito estatal, (propia de un cuerpo docente "nacional"); dualidad que estaría en el origen, a su vez, de la problemática objeto de atención en los diversos informes incorporados al expediente.

El correcto análisis de la cuestión exige, pues, partir de la normativa básica estatal aplicable en materia de especialidades docentes, interpretada de conformidad con el contexto al que se alude en las anteriores consideraciones.

Integra el marco normativo básico estatal, en primer lugar, la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que, bajo el título de “Bases del régimen estatutario de la función pública docente”, establece en su apartado 1 que “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”, añadiendo el apartado 2 que “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 continuación, la disposición adicional séptima de dicha Ley, dedicada a la “Ordenación de la función pública docente y funciones de los cuerpos docentes”, establece en su apartado 2 que “Corresponde al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos a los que se refiere esta disposición, a excepción de la letra i) del apartado anterior (relativa al cuerpo de inspectores de educación), y la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de ellas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93.2 de esta Ley./ Asimismo, las Administraciones educativas podrán establecer los requisitos de formación o titulación que deben cumplir los funcionarios de los cuerpos que imparten la educación secundaria

obligatoria para impartir enseñanzas de los primeros cursos de esta etapa correspondientes a otra especialidad, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 26. No obstante, los procesos selectivos y concursos de traslados de ámbito estatal tendrán en cuenta únicamente las especialidades docentes”. También se refiere a ellas la disposición adicional duodécima, en la que se ordena el “Ingreso y promoción interna”, considerando “la posesión de los conocimientos específicos de la especialidad docente a la que se opta” y pautando que “Las pruebas se convocarán, según corresponda, de acuerdo con las especialidades docentes”.

Al decir del Tribunal Constitucional en la Sentencia 51/2019, de 11 de abril -ECLI:ES:TC:2019:51-, “tampoco hay duda sobre la condición básica de la disposición adicional séptima, apartado 2, LOE. De una parte, su carácter formalmente básico se afirma en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de Educación. De otro, la jurisprudencia de este Tribunal avala el carácter materialmente básico de dicha disposición. En efecto, en la (...) STC 213/2013 (...) afirmamos que las especialidades docentes `acreditan que los funcionarios docentes poseen los conocimientos necesarios para impartir determinadas áreas y materias integradas en el currículo de las enseñanzas reservadas al cuerpo docente al que pertenecen´ y que tales `especialidades se han contemplado tradicionalmente en la legislación educativa estatal (así en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo: LOGSE, apartado 8, o en diversos preceptos de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, como los arts. 11, 19, 85, 106, o en la vigente Ley Orgánica 2/2006, que atribuye al Gobierno, en su disposición adicional séptima 2, tanto la creación o supresión de las especialidades docentes de los cuerpos como la asignación de áreas, materias y módulos que deberán impartir los funcionarios adscritos a cada una de ellas)´”.

De la literalidad de la norma y de la doctrina expuesta se infiere el carácter igualmente básico de las disposiciones reglamentarias estatales tendentes a “garantizar el marco común básico de la función pública docente”.

En este marco normativo, al resolver un recurso en el que se cuestiona la competencia autonómica para establecer las especialidades docentes, la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2019, de 11 de abril -ECLI:ES:TC:2019:51-, advierte que “debemos reiterar la condición de normas básicas de las relativas, por un lado, a la existencia de cuerpos de funcionarios públicos docentes, con independencia de que esos funcionarios presten servicio en una administración educativa concreta, y, por otro, de las referidas al sistema utilizado para el acceso de tales funcionarios mediante un concurso oposición. Por extensión, de la misma condición de norma básica deben participar las normas que el Estado considere necesario adoptar para clasificar, definir y caracterizar a cada cuerpo de funcionarios, como son la titulación requerida, las enseñanzas impartidas, las funciones asignadas y las especialidades docentes que componen el sistema de cuerpos docentes./ Al mismo tiempo debemos recordar que, a pesar del encuadramiento principal de las normas sobre cuerpos de funcionarios públicos docentes en la materia de función pública, la regulación de ciertos aspectos referidos a esos cuerpos puede presentar una conexión más directa con la materia de educación. Así, este Tribunal ha afirmado que la regulación relativa a las especialidades docentes, aunque podría encuadrarse en las dos materias mencionadas, encuentra su ámbito propio en la relativa a la educación, puesto que se trata de disciplinar un determinado aspecto específico de la función pública docente”.

El desarrollo reglamentario, en lo concerniente a las especialidades, se llevó a cabo por el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las Condiciones de Formación para el Ejercicio de la Docencia en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato, la Formación Profesional y las Enseñanzas de Régimen Especial y se establecen las Especialidades de los Cuerpos Docentes de Enseñanza Secundaria; el Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las Especialidades Docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus Funciones en las Etapas de Educación

Infantil y de Educación Primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y el Real Decreto 336/2010, de 19 de marzo, por el que se establecen las Especialidades de los Cuerpos de Catedráticos y de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Todos ellos explicitan en su disposición final primera que la norma reglamentaria “tiene carácter básico” y se dicta al amparo del artículo 149.1.18.^a y 30.^a de la Constitución, que reserva al Estado la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de los funcionarios, la competencia de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y la competencia para establecer normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución. De la lectura de sus preámbulos se desprende también que en el ejercicio de esa competencia estatal se procede a establecer las especialidades docentes, determinar el procedimiento para adquirirlas y precisar cuáles son las áreas que se pueden impartir. Al respecto el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 17/2014, de 30 de enero -ECLI:ES:TC:2014:17-, ha venido a respaldar el carácter de norma básica incardinando primordialmente esta materia en el ámbito de la educación *ex* artículo 149.1.30.^a de la Constitución, aunque sin “descartar de plano la incidencia del art. 149.1.18 CE en la medida en que nos encontramos ante la regulación de las especialidades docentes de los cuerpos en los que se ordena la función pública docente”. La posterior Sentencia 51/2019, de 11 de abril -ECLI:ES:TC:2019:51-, reitera que “el establecimiento de las especialidades docentes de cada uno de los cuerpos docentes está atribuido a la competencia del Estado recogida en el art. 149.1.30 CE, en el marco de su obligación de procurar un nivel de formación homogéneo de todos los escolares, con independencia de la comunidad autónoma en la que realicen sus estudios y sin que (...) ello suponga invasión de su competencia exclusiva en materia organizativa de la función pública docente, ni de la compartida sobre personal docente”.

Cada uno de los Reales Decretos aludidos establece, a su vez, como especialidades docentes las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 2.3 del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, establece que “En las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria tendrán asimismo la especialidad propia de la lengua respectiva. Las administraciones correspondientes determinarán la atribución docente a dichas especialidades por analogía con lo dispuesto en este real decreto para la especialidad de lengua castellana y literatura”. En su artículo 5 señala este Real Decreto que “Las Administraciones educativas determinarán la atribución de las materias de libre configuración autonómica que establezcan en la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato a las diferentes especialidades docentes”. A su vez, el artículo 2 del Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, establece, en su apartado 1, las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros (Educación Infantil; Educación Primaria; Lengua Extranjera: Inglés, Francés y Alemán; Educación Física; Música; Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje), añadiendo en el apartado 2 como especialidades “Las propias de la lengua cooficial en aquellas Comunidades Autónomas que así lo tuvieran regulado”. También, en fin, el Real Decreto 336/2010, de 19 de marzo, contempla en su anexo las “Especialidades docentes de los Cuerpos de Catedráticos y de Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas”.

De este conjunto normativo se deduce, sin margen a otra interpretación, que el establecimiento de especialidades docentes se reserva al Gobierno de la Nación, en coherencia con su condición de cuerpos docentes de ámbito nacional y con la adopción de la figura de la especialidad docente para la ordenación estatal de mínimos sobre los procesos selectivos y concursos de traslados. Se trata, tal como manifiesta la Secretaria General Técnica en su informe, de una atribución competencial “clara, rotunda e inequívoca”, de modo que “la creación de una especialidad autonómica sobre un cuerpo estatal” no

encuentra soporte competencial y menoscaba el “núcleo establecido como básico por el legislador estatal”.

La recta lectura de los preceptos reglamentarios (artículo 2 del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, y artículo 2 del Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre) aboca a interpretar que la excepcionalidad se agota en las especialidades docentes propias de las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial, que merecen consideración expresa y separada en el precepto que relaciona las especialidades docentes a fin de modular la reserva al Estado; sin que pueda sostenerse que la omisión de la referencia en ese precepto a las modalidades lingüísticas no oficiales permita entender que estas también puedan elevarse a especialidad docente por decisión autonómica, creando una novedosa especialidad que la normativa básica no contempla ni ampara. Resultaría perturbador que en el seno de un armazón básico o común -construido sobre una relación deslindada de especialidades que incluye las propias de las lenguas cooficiales- vinieran a añadirse libremente por las Comunidades Autónomas nuevas especialidades docentes. En suma, el operador primario ha delimitado las especialidades docentes -por constituir un elemento vertebrador de la ordenación básica en la materia-, y su aplicación uniforme en el territorio solo se modula respecto a las Comunidades con lengua cooficial, remitiéndose la enseñanza de las “modalidades lingüísticas” -en concordancia con su consideración como “patrimonio cultural”- a su inclusión entre las materias de libre configuración autonómica.

Es pacífico que en el sistema de relaciones entre el ordenamiento estatal y los autonómicos los principios de unidad y de jerarquía informan internamente cada uno de ellos, siendo el de competencia -y no estos otros dos- el que rige la articulación entre ambos ordenamientos. Así, cuando el reparto competencial actúa sobre una misma materia mediante el concurso de normas estatales básicas y autonómicas de desarrollo surgen entre ambas los efectos denominados de preclusión y de desplazamiento, de modo que por efecto del primero queda cerrada para la norma autonómica, sin posibilidad de

que esta la replantee, la regulación que como propia del Estado en su integridad haya consagrado la norma estatal básica.

De este modo, reservadas las especialidades docentes para ciertas disciplinas, no cabe que por el operador autonómico se articule una vía oblicua por la que se equiparen a las lenguas cooficiales las modalidades lingüísticas. En primer término, porque vulneraría la ordenación básica y, sustantivamente, porque supondría introducir un elemento característico de la cooficialidad al margen del Estatuto de Autonomía, que no lo ampara.

Es claro que el Principado de Asturias puede -por el cauce de la reforma estatutaria- consagrar la cooficialidad de las modalidades lingüísticas de referencia, o bien promover una reforma de la normativa básica a fin de que ampare la creación de nuevas especialidades docentes -articulando a su vez los correlativos ajustes en la reglamentación común-, pero lo que no cabe es innovar la relación de especialidades de espaldas a la legislación estatal. Procede aquí reparar en que planteada esa iniciativa de reforma en enero de 2019, el informe del Ministerio de Educación y Formación Profesional no la estima oportuna y reseña que la normativa básica vigente en este momento, “en su formulación actual, permite al Principado de Asturias responder a los compromisos adquiridos en su estatuto con respecto a la enseñanza del bable”, ofertándola en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica (disposición adicional trigésima octava de la Ley Orgánica de Educación). Expresado en otros términos, si la diferencia sustancial de trato que las bases comunes dispensan a las distintas lenguas del territorio pivota sobre su oficialidad, no procede que, vaciando la reserva estatutaria enunciada en el artículo 3.2 de la Constitución, una disposición autonómica subordinada suplante la mayoría parlamentaria que se exige para la implantación de la cooficialidad.

En este mismo orden de cosas procede observar que, como recuerdan tanto el informe emitido por la Abogacía del Estado como el suscrito por la Secretaria General Técnica, tampoco la normativa autonómica -en la que se

erige como principal, atendiendo a su rango, la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano- contempla "la especialización docente" en los preceptos destinados a la enseñanza del bable/asturiano; enseñanza que se ha articulado hasta la fecha a través del sistema establecido en el Decreto 39/2001, de 5 de abril, por el que se regula el Registro General de Capacitación en Bable/Asturiano y en Gallego/Asturiano (desarrollado a su vez por la Resolución de 26 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establecen los requisitos para la inscripción en el Registro General de Capacitación y la obtención de la correspondiente certificación de capacitación en bable/asturiano y en gallego/asturiano, objeto de diversas modificaciones en los años 2012 y 2021), y en el Decreto 47/2019, de 21 de junio, por el que se establecen los Niveles de Competencia en el Uso de la Lengua Asturiana y se regula la Prueba de Certificación correspondiente a dichos Niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

Desde otra perspectiva -y sin perjuicio de que los informes no contemplen mejora pedagógica alguna asociada a la creación de una especialidad docente-, se advierte que en el presente escenario sería perturbador la adopción de un elemento propio de la cooficialidad sin la asunción del resto de sus derivadas. En efecto, la especialidad docente de las lenguas cooficiales -anudada a su diferencia cualitativa con las modalidades protegidas como patrimonio cultural- asiste a la normalización de su enseñanza, tanto "de" como, sobre todo, "en" la lengua propia, así como al diseño de los currículos escolares. La variedad de opciones e intensidad en la normalización lingüística en este campo es grande, a la vista de los modelos de enseñanza catalán, vasco, gallego, balear, valenciano y navarro. Sin embargo, es inherente a una declaración de cooficialidad el que la Comunidad Autónoma organice el sistema educativo de tal manera que garantice a todos el conocimiento de la lengua propia, para que puedan así ejercer su derecho a expresarse en esa lengua. De igual manera, como expresamos en el Dictamen Núm. 93/2006,

parece también consustancial con la declaración de cooficialidad el que el aprendizaje de la lengua propia sea obligatorio en la escuela. De ahí, entre otras cosas, la diferencia establecida en la Ley Orgánica de Educación en el porcentaje de horario escolar destinado a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, según se trate de una Comunidad Autónoma con o sin lengua cooficial. Advertido lo anterior, nos encontramos en el actual contexto normativo con que la adopción del molde de “especialidad docente” -que se ajusta a la enseñanza de las lenguas cooficiales- no se acomoda a la impartición de unas modalidades lingüísticas que no presenta la intensidad ni las notas antes descritas. De conformidad con la normativa autonómica vigente, se oferta la elección entre las asignaturas de “Lengua Asturiana y Literatura” o “Cultura Asturiana” en la etapa de Educación Primaria, y de “Lengua Asturiana y Literatura” en las etapas de Educación Secundaria y de Bachillerato, alternativa que responde a la voluntariedad en su aprendizaje consagrada en el artículo 4 del Estatuto y que, en consecuencia, ha de mantenerse, resultando entonces de la especialidad docente propuesta que los alumnos que eligieran “Lengua Asturiana y Literatura” contarían con profesorado especializado y organizado en un departamento; especialización no exigida para la docencia de la asignatura de “Cultura Asturiana”, para la que no se plantea innovación alguna y que quedaría relegada respecto a la lengua.

En suma, en el actual contexto normativo la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias carece de competencia para el establecimiento de una especialidad docente respecto de la asignatura “Lengua Asturiana y Literatura”, en tanto la creación de especialidades docentes se reserva al Gobierno de la Nación, que solo las acoge para lenguas cooficiales. Esta conclusión nos exime de considerar la segunda cuestión planteada, relativa al rango de la norma que estableciera la especialidad.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, en el actual contexto normativo, la Comunidad Autónoma no resulta competente para el establecimiento de especialidades docentes de “Lengua Asturiana y de Eo Naviego”.”

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.