

Expediente Núm. 339/2010
Dictamen Núm. 329/2010

V O C A L E S :

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

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 25 de noviembre de 2010, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los Planes de Evaluación de la Función Docente.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

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

Mr. V. E.

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

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

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

2. Contenido del expediente

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

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

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

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

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

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

el día 4 siguiente. Con posterioridad a dicha fecha, entre los días 9 y 17 de junio, se recibieron doce reclamaciones individuales similares a las anteriores y una nueva del sindicato SUATEA, en las que se solicita la retirada del proyecto.

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

Un punto

El día 3 de junio de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora somete el borrador a informe de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, según dispone el artículo 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias); solicita a la misma Consejería que se someta el proyecto normativo a la "próxima reunión de la Comisión Superior de Personal"; lo remite a las restantes Consejerías que integran la Administración autonómica a fin de que formulen, en el plazo de cinco días, las observaciones que estimen oportunas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 34 de la referida Ley, y, finalmente, en el trámite de audiencia previsto en el artículo 33.2 de la Ley citada, se dirige a los sindicatos CSI-CSIF Asturias, SUATEA, Comisiones Obreras Federación de Enseñanza, ANPE Asturias y FETE-UGT, sin constancia del envío a ninguno de ellos de una copia del proyecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con posterioridad se incorporó al expediente la siguiente documentación: "extracto de Secretaría", "índice" documental, "fichas de evaluación", "texto del proyecto de Decreto objeto de acuerdo con las organizaciones sindicales UGT y

ANPE" y "memoria justificativa", de fecha 12 de mayo de 2010, suscrita por el Director General de Personal Docente.

Previa solicitud de consulta formulada por V. E. el 13 de julio de 2010, registrada de entrada el día 15, el Pleno del Consejo Consultivo, en reunión celebrada el día 30 de septiembre de 2010, dictaminó que no era posible en aquel estado de tramitación un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debía retrotraerse el procedimiento a fin de que se sometiese el proyecto a consulta del Consejo Escolar del Principado de Asturias, según dispone, con carácter preceptivo, el artículo 9 de la Ley del Principado de Asturias 9/1996.

Con fecha 11 de noviembre de 2010 el proyecto es informado favorablemente por el Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, por dieciocho votos a favor, cuatro en contra y dos abstenciones.

En esa misma fecha, el Jefe del Servicio de Personal Docente emite informe en relación con los cuatro votos presentados en contra. Sobre tres de ellos (sectores del profesorado de CCOO, CSIF y SUATEA), señala que reiteran los mismos argumentos que se plantearon en el trámite de información pública, por lo que se remite a los informes realizados entonces al respecto. En cuanto al presentado por el sector del profesorado de OTECAS proponiendo que se aplique la misma evaluación al profesorado de los centros concertados, precisa que ello no es posible dado que no pertenecen a la función pública docente.

Con fecha 12 de noviembre de 2010, la Secretaria General Técnica instructora comunica a las Direcciones Generales de Presupuestos, de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos y de la Función Pública, la retroacción del procedimiento y que se ha emitido informe favorable por el Consejo Escolar. Con esa misma fecha se remite el texto del proyecto reglamentario a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias.

Mediante escritos fechados el día 15 de noviembre de 2010, las tres Direcciones Generales consultadas se ratifican en el contenido de los informes emitidos respecto al texto anteriormente analizado, asumiendo, como indica la

Secretaría General Técnica instructora, que "no se ha efectuado ninguna modificación sustancial". Igualmente se ratifican en sus informes anteriores el Secretariado del Gobierno y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Rural y Pesca. Por último, el texto se informa favorablemente por la Comisión Superior de Personal en la reunión celebrada el día 17 de noviembre de 2010.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 18 de noviembre de 2010, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que el proyecto de Decreto "se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

Ver

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de noviembre de 2010, registrado de entrada el día 29 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los Planes de Evaluación de la Función Docente, cuyo expediente original adjunta.

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

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

DICTAMEN

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto que aprueba el Reglamento por el que se regulan los Planes de evaluación de la función docente. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por

Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

Respecto de la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, debemos comenzar por señalar que el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone en su apartado 2 que "Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar".

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

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

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

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

Según dispone el artículo 18, apartado 1 de su Estatuto de Autonomía, corresponde al Principado de Asturias, 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.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación -dictada, según establece su disposición final quinta, con carácter básico al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.1.^a, 18.^a y 30.^a de la Constitución, salvo determinados preceptos exceptuados expresamente-, considera la evaluación del sistema educativo "un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo". La evaluación se extiende a todos los ámbitos educativos, aplicándose a los procesos de aprendizaje y resultados de los alumnos, a la actividad del profesorado, a los procesos educativos, a la función directiva, al funcionamiento de los centros docentes, a la inspección y a las propias Administraciones educativas (artículo 141).

La Ley Orgánica determina que la función docente se evaluará, con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores, por las Administraciones educativas, que elaborarán los planes correspondientes con la participación del profesorado. Estos planes deben ser públicos e incluir "los fines y los criterios precisos de la valoración y la forma de participación del profesorado, de la comunidad educativa y de la propia Administración", correspondiendo "a las Administraciones educativas disponer los procedimientos para que los resultados de la valoración de la función docente sean tenidos en cuenta de modo preferente en los concursos de traslados y en la carrera docente, junto con las actividades de formación, investigación e innovación" (artículo 106).

La Ley del Principado de Asturias 6/2009, de 29 de diciembre, de Evaluación de la Función Docente y sus Incentivos, desarrolla este marco legal en nuestra Comunidad Autónoma, implantando los planes de evaluación de la función pública docente y vinculando a la superación de los requisitos establecidos en los planes el establecimiento de un incentivo económico (preámbulo). Los planes se configuran legalmente como los "parámetros de funcionamiento y medición del sistema educativo asturiano" (artículo 1), y "la superación de los requisitos establecidos en los planes de evaluación por aquellos funcionarios que voluntariamente se sometan a la misma comportará el derecho a devengar el incentivo para el reconocimiento de la función docente" (artículo 3).

La Ley 6/2009 exige un desarrollo reglamentario al precisar el párrafo tercero de su artículo 1 que "El Consejo de Gobierno regulará reglamentariamente los planes de evaluación de la función docente que serán públicos y en los que se contará con la participación del profesorado de la comunidad educativa", y defiere a cada plan la determinación de su periodo de vigencia y de los términos y cuantía de los incentivos económicos que se vinculan a la evaluación positiva de la función docente (artículos 1, apartado cuarto, y 3 de la Ley).

El mandato legal contenido en el artículo 1, apartado tercero, interpone entre la Ley y los concretos planes de evaluación que apruebe el Consejo de Gobierno una norma de carácter reglamentario que regule los planes de evaluación de la función docente con el grado de generalidad, previsibilidad, abstracción y estabilidad normativa que caracterizan a las disposiciones de esta naturaleza.

A la vista del conjunto normativo expuesto, y al margen de las matizaciones que realizaremos posteriormente, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para cumplir el mandato legal referido y aprobar el Reglamento por el que se regulan los Planes de Evaluación de la Función Docente. Asimismo, estimamos 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.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación que para el concreto desarrollo reglamentario se contiene en la Ley del Principado de Asturias 6/2009, de 29 de diciembre, citada.

II. Técnica normativa.

En cuanto a la técnica normativa, considera este Consejo adecuada la distinción entre el Decreto de aprobación y el Reglamento, dado que la norma reglamentaria, tal como se deduce de su propio título, pretende agotar la regulación de los planes de evaluación, estableciendo los objetivos, los

parámetros de evaluación, los requisitos para adherirse y el procedimiento de aprobación de los referidos planes.

QUINTA: Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el proyecto de Decreto.

En relación con el título de la disposición, dado que ha de ser preciso y completo, pero también breve, podría, sin merma de su sentido, prescindirse de la expresión "por el que se regulan", introduciendo la preposición "de" tras el término "Reglamento".

El texto de carácter expositivo que antecede al articulado del proyecto de Decreto debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de "Preámbulo". Tal consideración deriva de lo establecido en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

La fórmula de aprobación del Decreto en proyecto, situada después del preámbulo, se expresa en los siguientes términos: "En su virtud, a propuesta del Consejero de Educación y Ciencia, [de acuerdo con el/visto el informe del] Consejo Consultivo del Principado de Asturias, y previo acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de". Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, en la fórmula de aprobación de la disposición se expresará si esta se adopta conforme a su dictamen o si se aparta de él, preceptuando que "En el primer caso, se usará la fórmula 'de acuerdo con el Consejo Consultivo del Principado de Asturias' y en el segundo la de 'oído el Consejo Consultivo del Principado de Asturias'".

Por consiguiente, la redacción de la fórmula de aprobación deberá adaptarse en el sentido indicado. 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, en la disposición final primera debería sustituirse la mención al desarrollo y ejecución de este "decreto", por "reglamento".

II. Sobre el proyecto de Reglamento.

El artículo 6 determina los parámetros que han de ser tenidos en cuenta en los planes de evaluación, disponiendo una enumeración abierta que permite al Consejo de Gobierno introducir cualquier otro que "considere necesario en el momento de la aprobación" del correspondiente plan.

Al respecto, hemos de comenzar por señalar que el artículo 106 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece, en su apartado 2, el contenido mínimo de dichos planes, que habrán de ser públicos y que incluirán los fines y "los criterios precisos de la valoración", así como la forma de participación del profesorado, de la comunidad educativa y de la propia Administración.

El apartado citado -también el número 3 del mismo artículo- carece del carácter básico del que, a tenor de lo dispuesto en su disposición final quinta, goza la mayoría del texto articulado de la Ley Orgánica. No obstante, la Ley del Principado de Asturias 6/2009 que lo desarrolla -como ya hemos anticipado- contiene en su artículo 1, párrafo tercero, un mandato preciso de desarrollo reglamentario. Con ello, en Asturias, el desarrollo legal del proceso de evaluación del sistema educativo se despliega en relación con la evaluación de la función docente en un triple estrato normativo: la Ley, el Reglamento y cada uno de los planes concretos. De este modo, la propia ley autonómica efectúa una distribución de materias entre instrumentos normativos; distribución que el titular de la potestad reglamentaria debe respetar.

El reparto, pese a su mayor o menor grado de precisión, parece claro. El Reglamento ha de regular con carácter general los planes de evaluación de la función docente, garantizando su carácter público y que su proceso de elaboración cuente con la participación del profesorado de la comunidad educativa (artículo 1, párrafo tercero). También parece legalmente claro que "los planes", enunciados así, de modo genérico, "contemplarán, entre otros aspectos, el absentismo, la función tutorial, la participación en proyectos conjuntos de mejora o de experimentación en actividades complementarias, la mayor dedicación, el desempeño de cargos directivos o la participación del personal docente en la consecución de objetivos colectivos del centro de trabajo, fijados en la programación general anual" (artículo 1, párrafo 2). De ello se desprende, a juicio de este Consejo, que ha de ser este Reglamento, por remisión legal expresa, el que regule con carácter general, abstracto y estable los criterios de evaluación.

Es cierto que la concreción o precisión de estos criterios pudo remitirse al acto de aprobación de cada plan concreto, pero la Ley ha interpuesto una regulación de carácter general que opera como cauce o límite de los márgenes de apreciación del Consejo de Gobierno en la aprobación de un plan. Por tanto, el artículo que analizamos debe regular con precisión, es decir, determinar de modo directo e inmediato y razonablemente exhaustivo los criterios de evaluación, de forma que cada plan ejecute la norma concretando su ponderación durante su periodo de vigencia.

Además, la letra i) del apartado que analizamos, en la medida en que deja abierta la posibilidad de introducir "cualquier otro" sin limitación alguna, compromete el cumplimiento del mandato legal de desarrollo reglamentario, que no puede entenderse correctamente ejecutado si el Reglamento renuncia al establecimiento directo e inmediato de unos parámetros objetivos precisos en favor de un acto de ejecución ulterior.

→ En definitiva, considera este Consejo que no cabe establecer una relación abierta e incondicionada de los criterios de evaluación, por lo que tanto su

determinación concreta, como las normas y los límites generales para su ponderación, han de ser contenidos propiamente reglamentarios.

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 otra parte, el epígrafe f) del apartado 1, relativo al "absentismo", requeriría la precisión de un objetivo que reflejara su naturaleza de parámetro de medición de la función docente y del sistema educativo, pudiendo enunciarse como "Menor absentismo", de modo análogo a como se hace en un epígrafe previo en el que se alude a la "Mayor dedicación".

Un Udy
El artículo 8.2, al regular la presentación de la solicitud de adhesión al plan, determina que se hará "con carácter preferente, en el Centro educativo responsable de efectuar la evaluación", y hemos de acudir al artículo 10.2 para alcanzar la conclusión de que ese centro será aquel en el que el solicitante "tenga destino" en el momento de efectuarse la evaluación. Más propiamente, debería establecer la norma a quién debe dirigirse la solicitud y que la persona interesada podrá presentarla en el centro educativo donde se encuentre destinada en ese momento (y no en el de "efectuarse la evaluación", dado que ese destino pudo variar), sin que pueda atribuírsele a esta opción ninguna consecuencia u orden preferencial, o por cualquiera de los medios establecidos en la legislación general sobre procedimiento administrativo común.

Las matizaciones propuestas permitirían, a su vez, completar la regulación del artículo 9, que se refiere exclusivamente a la necesidad de que los Directores de los centros expidan, respecto a las "solicitudes presentadas" en dichos centros, una relación nominal certificada de solicitantes, dejando sin regulación concreta a las solicitudes de adhesión que pudieran haberse presentado en otros registros. Podemos deducir, del resto del articulado, que la solicitud ha de dirigirse a la Dirección General competente en materia de personal docente; en cualquier caso, por seguridad jurídica, debería

especificarse. Sobre la base de todo ello, debería igualmente completarse el procedimiento recogiendo expresamente determinadas actuaciones que ahora sólo cabe presumir. Así, del párrafo primero de este artículo 9 se colige que con la relación remitida desde los centros, junto con la del resto del personal que pudiera haberla presentado en otros registros, la Dirección General correspondiente elaborará una relación "certificada" con los solicitantes que cumplan los requisitos necesarios para la adhesión al Plan.

Indica finalmente este párrafo primero que "De la mencionada relación certificada se remitirá, además, copia en formato electrónico a través del correo que expresamente se indique". El adverbio "además" sugiere que se ha de enviar la relación por otro medio que no consta. Sin embargo, no se especifica a quién, ni a qué efectos ha de remitirse esa relación certificada, lo que hemos de poner en relación con lo que más adelante se regula en el artículo 10.

En el párrafo segundo se instrumentaliza un trámite de "subsanción" de solicitudes, una vez publicada la relación provisional de personas admitidas y excluidas, en un plazo de "cinco días hábiles". A falta de previsión legal específica, conviene recordar que con carácter general el plazo de subsanción y mejora de solicitudes, dispuesto en el artículo 71 de la LRJPAC, se fija en diez días.

Ahora bien, entiende este Consejo que en los párrafos segundo y tercero no se pretende regular el plazo de subsanción y mejora de solicitudes de adhesión a los planes de evaluación de la función docente, sino articular en el procedimiento, una vez publicada "la relación provisional de personas admitidas y excluidas", la posibilidad de alegar o reclamar en un plazo determinado frente a la exclusión de solicitudes, y con independencia de que también pudiera durante ese plazo solicitarse la rectificación de aquellos datos personales en los que se haya observado alguna incorrección en las listas.

→ Por ello, deberá eliminarse la confusión que origina en este artículo el uso impropio, en el párrafo segundo, del concepto "subsanción" las "solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos" -referencias que evocan el tenor literal del artículo 71, en relación con el 70, de la LRJPAC-, y valorarse en el tercero

que el término "reclamaciones" adquiere un significado diferente del que idéntico vocablo tiene en el párrafo primero del artículo 11 y en el tercero del artículo 12 (en realidad, se trata en estos de unas alegaciones o manifestaciones de discrepancias con la evaluación). Todos estos aspectos reclaman de la autoridad consultante una reconsideración y una redacción acorde con la finalidad que se persiga.

Finalmente, deberá precisarse que tanto la relación provisional como la definitiva de admitidos y excluidos serán publicadas en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

En relación con el artículo 10, y puesto que determinadas solicitudes de adhesión podrían haberse presentado en registros diferentes a los del centro donde se encuentre destinada la persona solicitante, hemos de suponer que desde la Dirección General competente se remitirá -a la Dirección del centro correspondiente- la relación certificada, al menos de los admitidos, para que sean cumplimentadas las fichas de evaluación correspondientes a los solicitantes con destino en ese centro. Por otra parte, y dado que los interesados, según el apartado 3 de este artículo, han de aportar determinada documentación, observamos que la regulación propuesta resulta incompleta, toda vez que no se indica cuál es el plazo del que disponen para ello. En aras del principio de seguridad jurídica, debería completarse la regulación en atención a los extremos señalados.

→ La intervención de la Inspección Educativa que ahora se enuncia en el párrafo segundo del apartado 3 debería regularse en un apartado 4, dado que no se configura como una participación en el proceso concreto de evaluación, sino como una supervisión *a posteriori* mediante inspecciones por muestreo, lo que dará lugar a informes de auditoría dirigidos a mejorarlo o a la adopción de las medidas que procedan por los órganos competentes. Y ello con independencia de las funciones que se le encomiendan, como carácter especial, en el párrafo tercero del apartado 3 en relación con "la cumplimentación de la

ficha de evaluación de las personas integrantes de los equipos directivos de los centros".

Con relación a lo dispuesto en el artículo 12, observamos que no se regulan expresamente determinados aspectos del procedimiento en virtud del cual un interesado puede manifestar "discrepancia" con la valoración efectuada en su centro de destino. En este sentido, debería indicarse la forma, que entendemos ha de ser la escrita, de modo que permita a la Comisión de Revisión establecida en el propio Reglamento emitir informe sobre la correspondiente discrepancia.

A continuación, señala este artículo que la Dirección General elaborará una propuesta de resolución, "a la vista de la documentación que obra en su poder y del informe emitido por la Comisión (de) Revisión". En primer lugar, habría que aclarar que esta Comisión actúa "en su caso", es decir, en el supuesto de que se haya manifestado discrepancia por los interesados, dado que el artículo 11 que regula su composición y funciones limita su intervención a informar las "reclamaciones" presentadas en el proceso de evaluación que se inicia con la cumplimentación de la ficha correspondiente. Por tanto, en el supuesto de que tales reclamaciones no se presenten, la Dirección General habrá de efectuar la propuesta sobre la base de la "documentación que obra en su poder" -en aplicación del propio Reglamento, artículo 10- sin necesidad de informe alguno de la citada Comisión.

→ Por otra parte, este artículo confiere a los interesados dos trámites de alegaciones (con olvido de la "vista"), al establecer la obligación de que la propuesta de resolución sea comunicada a los interesados, quienes podrán, nuevamente, presentar alegaciones, esta vez en el plazo de diez días. A nuestro juicio, se introduce un sistema en apariencia transparente que permite la participación de los interesados en varias fases. Sin embargo, debería valorarse si no resulta excesivamente complejo, dotado de trámites innecesarios, y sin que garantice el cumplimiento del mandato legal establecido en el artículo 84 de la LRJPAC, según el cual, "Instruidos los procedimientos, e inmediatamente

antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados" para que en el plazo de diez días puedan presentar las alegaciones y documentos que estimen pertinentes.

Calificamos determinados trámites de innecesarios, dado que si el interesado o interesada prestó su conformidad a la evaluación realizada por el centro correspondiente, ninguna razón legal obliga a conferir trámite de vista y audiencia (y menos aún a notificar la propuesta de resolución), puesto que el mismo artículo 84, en su apartado 4, dispone que podrá prescindirse del mencionado trámite cuando no vayan a tenerse en cuenta otros hechos o pruebas que las aducidas por el interesado. Y eso es lo que deberá suceder cuando el interesado se muestra conforme con la ficha de evaluación realizada por el centro correspondiente, toda vez que la propuesta de resolución que ha de elaborar la Dirección General, y en consecuencia la resolución que finalmente adopte el Consejero, deberán fundarse necesariamente en tal documento de evaluación. Por tanto, en atención a los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, se debería prescindir en estos supuestos incluso del trámite de audiencia.

En consecuencia, entiende este Consejo que debe modificarse el artículo 12 en todo lo relativo al trámite de audiencia y vista del expediente, recogiendo la regulación general dispuesta en el artículo 84 de la LRJPAC; trámite del que se podrá prescindir en todos aquellos supuestos en los que los interesados hayan mostrado su conformidad con la valoración efectuada y, tal como señala el apartado 4 del propio artículo, no vayan a ser tenidos en cuenta otros hechos o alegaciones. Sin perjuicio de que los interesados, como garantiza la propia LRJPAC, puedan presentar alegaciones "en cualquier momento (...) anterior al trámite de audiencia".

En relación con el apartado 1 de la disposición adicional (que es innecesario calificar de "única"), hemos de reiterar lo ya expuesto en el comentario al artículo 6, y por ello consideramos que el Reglamento debe configurar los parámetros fundamentales y los criterios de evaluación que

permitan al Consejo de Gobierno aprobar el correspondiente plan en desarrollo de los mismos, porque en otro caso se habría desnaturalizado el mandato de desarrollo reglamentario contenido en la Ley del Principado de Asturias 6/2009, de 29 de diciembre.

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, sería conveniente una revisión formal, gramatical y sintáctica de la norma proyectada, lo que permitiría, en primer lugar, eliminar reiteraciones (dos veces se dice en el artículo 12, en el espacio de tres líneas, que la propuesta de resolución declarará el carácter positivo o negativo de la evaluación; varias las que recuerdan en el proyecto que la adhesión a los planes es voluntaria) y respetar las directrices de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general en los artículos 5, 6.1 y 7.2, en los que, habida cuenta de que contienen enumeraciones que forman parte de una oración, "cada elemento de la lista comenzará con minúsculas y acabará con una coma excepto el penúltimo, que acabará con las conjunciones 'o'/'y' y el último, que de no haber una cláusula de cierre, acabará con un punto y aparte" (apartado II.B).5.5). Y, por lo que se refiere específicamente al apartado 1 del artículo 6, la misma directriz dispone que las listas o enumeraciones "mantendrán respecto al margen izquierdo del texto idéntico sangrado al del artículo o apartado".

En segundo lugar, posibilitaría la adopción de un criterio uniforme en el tratamiento de lo que se conoce como lenguaje "no sexista", evitando soluciones variopintas, tales como "Consejero" -artículo 3- y "Consejero o Consejera" -artículos 9, 10 y 12-; "El/la directora/a y el/la Jefe de Estudios o Secretario/a" -artículo 10.2- y "Presidente(a)", "Secretario(a)" -artículo 11- y "funcionario(a)" -artículo 14.b)-, o bien "la Dirección General competente" y "La persona titular de la Dirección General competente" -artículo 12-. Al mismo

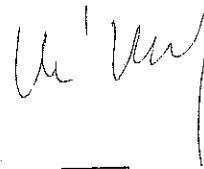
tiempo, convendría revisar la utilización de las mayúsculas, a fin de evitar un uso inconstante y contradicciones tales como "dirección general competente" -artículo 12- y "Dirección General competente" -artículos 9 y 11, por ejemplo-, o "comisión de revisión" y "Comisión de Revisión", en el mismo artículo 12.

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

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

Gijón, a 5 de enero de 2011

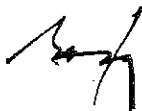
EL SECRETARIO GENERAL,



CONSEJO  CONSULTIVO
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

V.º B.º

EL PRESIDENTE,



EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.-