



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 9 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de octubre de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y el funcionamiento de los Centros del Profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 332/2023 PD)*^{*}.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Por medio de escrito de 7 de julio de 2023, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 10 de julio de 2023, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en funciones, al amparo de lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y el Funcionamiento de los Centros del Profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias (PD).

2. A la solicitud de Dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del PD y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 6 julio de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia (art. 20.3 LCCC). Sin embargo, no se acompaña de fundamentación alguna, ni así fue acordado por el Consejo de Gobierno.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Debido a esta circunstancia, el Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 13 de julio de 2023, acordó no admitir la urgencia para la emisión del dictamen por no considerarse fundada de conformidad con lo previsto en el art. 20.3 de la Ley reguladora de este Organismo, por lo que, de acuerdo con el art. 51.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, modificado por Decreto 75/2014, de 3 de julio (BOC 134/2014, de 14 de julio), se indicó que el cómputo del plazo para emitir el dictamen solicitado vencía, inicialmente, el día 21 de septiembre de 2023. Posteriormente, por razones de relevancia jurídica y acumulación de asuntos, el Pleno de este Organismo, en sesión celebrada el 19 de septiembre de 2023, acordó ampliar el citado plazo en 15 días, hasta el día 13 de octubre de 2023, y, finalmente, el Pleno celebrado el día 10 de octubre de 2023 volvió a ampliar el plazo para la emisión de dictamen en otros 15 días, hasta el próximo 6 de noviembre, debido al cambio de ponencia realizado al haber sido sometida a votación la aprobación del correspondiente dictamen y no alcanzar la mayoría requerida.

Como hemos manifestado en distintas ocasiones, de acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta debe ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace, como ha sostenido este Consejo, el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Organismo lo sea con la mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que pueda admitirse cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20.3 citado, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Consejo para emitir su parecer (Dictámenes 40/2019, de 4 de febrero, 192/2019, de 16 de mayo, 97/2020, de 8 de abril, y 224/2023, de 23 de mayo, entre otros). Además, en estos dictámenes y otros muchos hemos reiterado que el acortamiento de plazos afecta *per se* al ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada.

Al respecto procede señalar que según consta en el expediente, el primer informe de iniciativa reglamentaria, que, además, se expuso en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias, fue elaborado con fecha 18 de abril de 2022 (sin perjuicio de la existencia de otros informes sobre la iniciativa

desde enero de 2022). Con este informe acompañado del texto del PD se ha dado comienzo a la tramitación del presente procedimiento y no ha sido hasta el escrito de solicitud de dictamen, de 7 de julio de 2023, cuando se alega la urgencia. Se constata, pues, en el expediente remitido, que en ningún momento se ha procedido a tramitar el PD con carácter urgente (lo que, en todo caso, tampoco vincularía a este Consejo Consultivo), tal y como permite la norma segunda, apartado 7, en relación con la norma octava, apartado primero, del Decreto 15/2016 de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016) -en la actualidad art. 81 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, LPGC, (BOC n.º 66, de 3 de abril de 2023)-.

4. Se ha solicitado el presente Dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de *«Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea»*.

A este respecto, la norma proyectada se dicta en desarrollo de la normativa básica prevista en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que introduce diversas modificaciones en los apartados 2 y 3 del art. 102 de dicho texto legal, en relación con la formación permanente del profesorado, las líneas de acción de los programas de formación permanente, que deberán contemplar la adecuación de los conocimientos y métodos a la evolución de las ciencias y de las didácticas específicas, así como todos aquellos aspectos de coordinación, orientación, tutoría, educación inclusiva y atención educativa a la diversidad y organización encaminados a mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros.

Asimismo, se dicta esta norma en cumplimiento del deber impuesto por el art. 7 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a fin de incluir formación específica en materia de igualdad en los términos establecidos en el mismo.

Por tanto, nos hallamos ante uno de los presupuestos del art. 11.1.B.b) LCCC, procediendo, por tal motivo, la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

5. Tal y como se ha indicado, el presente dictamen ha sido solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en funciones, por lo que, con carácter previo al análisis de la norma proyectada, se hace preciso tratar la cuestión relativa a si el PD se enmarca dentro de los límites del art. 48 de la LPGC y, en consecuencia, puede ser tramitado por el Gobierno en funciones.

En este sentido, hemos de reiterar lo expresado en nuestro reciente Dictamen 321/2023, de 20 de julio, en el que señalábamos:

«En cuanto a los límites de actuación de un Gobierno en funciones, el art. 52.2 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), establece que:

“2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, que tendrá lugar en el plazo máximo de quince días, a contar desde la fecha de nombramiento de la persona titular de la Presidencia. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará las atribuciones del Gobierno cesante”.

Por su parte, el art. 48 LPGC, de aplicación al contenido del texto normativo sometido a dictamen -como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, entre otros, en sus recientes Dictámenes 153, 154 y 155/2023, de 17 de abril de 2023- dispone que:

«1. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, absteniéndose de adoptar decisiones que impliquen dirección de la política general o comprometan la política del Gobierno que vaya a sucederle.

2. El Gobierno en funciones limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia.

3. El Gobierno en funciones no podrá aprobar el proyecto de ley de presupuestos de la comunidad autónoma ni ejercer, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados, las siguientes facultades:

a) La iniciativa legislativa.

b) Hacer uso de las delegaciones legislativas conferidas por el Parlamento de Canarias.

c) La potestad reglamentaria, salvo que se limite a la mera organización interna».

Este Organismo consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto al alcance funcional del gobierno en funciones en el Dictamen 220/2019, de 6 de junio, en el que, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia y de Dictámenes anteriores de este Consejo Consultivo, razonaba lo siguiente:

«3. Sobre el Gobierno en funciones.

El 26 de mayo de 2019 se celebraron elecciones al Parlamento de Canarias. El art. 52 de la L.O. 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, dispone que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento y continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Por consiguiente, el Gobierno desde el 26 de mayo pasado está en funciones.

La Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, no regula el Gobierno en funciones. La

Disposición Final Primera de esta Ley ordena la aplicación supletoria de la legislación del Estado en lo no previsto en ella.

El art. 21.3 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, señala lo siguiente sobre el gobierno en funciones:

«1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.

3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

4. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.

b) Plantear la cuestión de confianza.

c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

5. El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales».

La jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto del alcance funcional de un Gobierno en funciones (STS 20 de septiembre de 2005), asumida por este Consejo Consultivo en varios de sus dictámenes (DDCC 42/1995, 43/1995, 63, 73, 85 y 86/1999), había venido considerando que un Gobierno en funciones no debería tomar en consideración ni aprobar un reglamento de desarrollo o ejecutivo de ley por cuanto el ejercicio de la potestad reglamentaria excedía del concepto «despacho ordinario de asuntos», al tratarse de un acto de «orientación política».

No puede desconocerse, sin embargo, que la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2013, parece matizar el alcance de los antedichos conceptos jurídicamente indeterminados.

Indica tal sentencia que «el hecho de que no se establezcan constitucionalmente límites explícitos a la actuación del Gobierno en funciones no quiere decir que no existan, pues la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales». Por otra parte, son diferentes las causas generadoras de un Gobierno en funciones, por lo que en unos casos el interregno «será breve» (exigencia de responsabilidad política) mientras que en otros (elecciones) la interinidad «puede extenderse a lo largo de varias semanas e, incluso, de varios

meses". En consecuencia "el Gobierno puede permanecer en funciones un período de tiempo significativo".

En efecto, (...) "la Constitución, ciertamente, no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones". Sí indica que un Gobierno en plenitud funcional ejerce las funciones de "dirección de la política interior (...) para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria" (...). Si esto es lo que hace un Gobierno en plenitud funcional, "es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones".

Respecto de esta cuestión, la sentencia citada precisa que «el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya».

A tales efectos, son actos de orientación política "aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado"; también explica que queden "en suspenso las delegaciones legislativas mientras el Gobierno esté en funciones por haberse celebrado elecciones generales" (art. 21 de la Ley 50/1997). Tampoco puede "disolver una o ambas Cámaras, presentar la cuestión de confianza o proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, actos de clara orientación política", concluyendo que la línea divisoria entre lo que el Gobierno en funciones puede y no puede hacer "no pasa por la distinción entre actos legislativos y no legislativos, sino por la que hemos señalado entre actos que no conllevan dirección política y los que la expresan".

Es por ello que la determinación del alcance funcional de un Gobierno en funciones obliga a "examinar caso por caso y asunto por asunto los que han de considerarse incluidos en el despacho ordinario y los que, por quedar fuera de él, no pueden ser abordados por el Gobierno en funciones de no existir urgencia o demandarlo el interés general contemplado en el artículo 21.3 de este texto legal". Criterio que, por lo demás, se confirma si atendemos al hecho de que una interpretación extensiva de tales limitaciones funcionales "supondría situar al Gobierno de España en una posición de precariedad tal que podría impedir o dificultar que ejerciera los cometidos que la Constitución le ordena realizar, pues en pocos actos gubernamentales están ausentes las motivaciones políticas o un margen de apreciación.

En definitiva, el "despacho ordinario de los asuntos" públicos parece comprender todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Lo que quiere decir que se amplía el concepto "despacho ordinario de asuntos", tanto por las diferentes causas de un Gobierno en funciones como por la necesidad de que no haya solución de continuidad en el ejercicio de la dirección política del Estado, y se restringe el concepto "actos de orientación política", que parece referirse a los actos político-constitucionales y a los actos normativos primarios, que son los que en puridad pueden cambiar la orientación política del Estado".

Este Consejo lógicamente no podía desconocer la doctrina sentada por la señalada Sentencia, que continúa y profundiza la jurisprudencia anterior, entendiendo que se ha de examinar caso por caso y asunto por asunto, a los efectos de determinar si nos encontramos ante un supuesto que se puede encuadrar entre los incluidos en el despacho ordinario de asuntos o, por el contrario, no es así y, en consecuencia, no puede ser abordado por el Gobierno en funciones de no existir

urgencia o demandarlo el interés general. Esta cuestión se trató, entre otros, en los Dictámenes 240/2015 y 241/2015, ambos de 30 de junio, y 273/2015, de 15 de julio. (...)

Posteriormente, la Jurisprudencia ha seguido incidiendo en este criterio. Entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2017, y más recientemente, la de 12 de marzo del presente año, a tenor de la cual:

«En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse».

Pues bien, la aplicación de dicho criterio al caso y como se señalaba en la referida sentencia de 27 de diciembre de 2017, lleva a considerar en primer lugar (...) . En segundo lugar, se trata de una revisión del planeamiento hidrológico que responde a la previsión legal de revisión sexenal establecida al efecto y en cumplimiento y persecución de los objetivos establecidos en la normativa comunitaria e interna, de manera que no responden a una iniciativa política del Gobierno ni a criterios de dirección política en la materia, sino que es la normativa aplicable la que orienta la política del agua, sin perjuicio del ámbito de discrecionalidad que en su desarrollo corresponda a quien ejerce la potestad reglamentaria, que no puede identificarse con el establecimiento de nuevas orientaciones políticas y que, por ello, como indica la sentencia del Pleno que se ha transcrito, no comporta la exclusión del ámbito del “despacho ordinario de asuntos”».

De la doctrina expuesta se extrae que los criterios jurisprudenciales en relación con el concepto de «despacho ordinario de asuntos», se pueden sintetizar en los siguientes:

a) La existencia de un gobierno en funciones constituye una exigencia constitucional, por cuanto el gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo, si bien su actuación está sometida a limitaciones.

b) Ausencia, en la actuación del Gobierno en funciones, de establecimiento de nuevas orientaciones políticas.

c) Imposibilidad de condicionamiento, compromiso o impedimento para las orientaciones políticas que pueda fijar el nuevo Gobierno.

d) Examen caso por caso de los supuestos, atendiendo a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca.

A los anteriores criterios se debe añadir, a la luz del art. 48.3.c) LPGC, que la potestad reglamentaria se limite a la mera organización interna.

Además, debe advertirse que las potestades del Gobierno en funciones previstas en el art. 48 LPGC tienen carácter excepcional y, por tanto, deben aplicarse e interpretarse restrictivamente, teniendo en cuenta, en todo momento, que el análisis se ha de efectuar caso por caso, atendiendo, como se acaba de decir, a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca.

En relación con los reglamentos de organización interna, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2019 ha señalado que:

“ (...) De modo que nos corresponde determinar si estamos o no ante una disposición general de carácter organizativo, y si es así, si resultaba o no preciso el trámite de audiencia a los sindicatos recurrentes.

Venimos considerando reglamentos de organización, siguiendo en este punto a la Sentencia de 6 de abril de 2004 (recurso de casación nº 4004/01), a aquellas disposiciones generales que se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, y de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. Ya la Sentencia de 14 de octubre de 1997, que se cita, resume la jurisprudencia en esta materia declarando que por disposición organizativa entendemos aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorar.

De modo que, siguiendo ese criterio, la disposición general que, como la ahora impugnada, crea un órgano administrativo nuevo, una comisión interministerial, proyecta sus efectos esencialmente en el seno de la propia Administración, organizando el seguimiento y análisis de las cláusulas sociales en la contratación pública y demás funciones que luego abordaremos (...) ”».

Esta concepción del carácter organizativo de los reglamentos es predicable del PD sometido a dictamen, por cuanto éste se limita a regular el alcance de la organización y el funcionamiento interno de un órgano administrativo que fue creado por el Decreto 82/1994, de 13 de mayo, modificado por el Decreto 80/1998, de 28 de mayo, por el que se regulan la creación, organización y funcionamiento de los Centros del Profesorado, siendo preciso, tal y como se explicita en el preámbulo del PD que nos ocupa, dictar la nueva norma reglamentaria con el fin de actualizar tal organización y funcionamiento en virtud del nuevo contexto normativo vigente.

Se observa, pues, que se trata de un PD que no responde a una nueva iniciativa política del Gobierno ni a criterios de dirección política, sino que procede a la actualización de la normativa ya existente contenida en su predecesor Decreto 82/1994, ya citado, dictado al amparo de la derogada Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante, LOGSE), a fin de adecuar la organización y funcionamiento de los Centros del Profesorado de Canarias a la modificaciones introducidas por la normativa posterior, dada, principalmente, por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la formación permanente del profesorado, y por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

En definitiva, el Gobierno en funciones (actualmente ya cesado) al solicitar el dictamen actuó al amparo de la excepción prevista en el art. 48.3.c) LPGC, relativa

al ejercicio de la potestad reglamentaria limitada a la mera organización interna, pues el PD que se dictamina posee naturaleza meramente organizativa, con efectos «ad intra» sobre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y sin que se aprecie el establecimiento de nuevas directrices políticas en la materia, que ya están fijadas en la legislación básica que se desarrolla.

Asimismo, la regulación establecida en la norma proyectada no compromete ni impide las decisiones que en el ejercicio de sus funciones deba adoptar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones autonómicas que, entre otros extremos, puede proceder en la forma prevista en el art. 83 LPGC al disponer que *«las iniciativas reglamentarias cuya tramitación no haya concluido por el cese del Gobierno podrán proseguir y finalizar su tramitación una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida»*.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016.

Debe señalarse, que la Ley 1/1983, de 14 de abril ha sido derogada por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC), cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de este mismo año, y que en su art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, si bien, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma, sin que contenga regulación alguna transitoria, la misma no resulta de aplicación al procedimiento, aunque sí en lo relativo al contenido del texto normativo sometido a dictamen.

Por lo demás, en el Preámbulo del PD y en el acuerdo gubernativo de toma en consideración de la norma proyectada, se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los *«principios de buena regulación»* a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su

Fundamento Jurídico 7.º, letra b), la Sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.

Así, en el Preámbulo se afirma al respecto: *«El presente Decreto se adecua a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En lo que se refiere a los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad se trata de una norma necesaria para la regulación de los centros del profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a la nueva redacción de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, tras las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre y contiene la regulación imprescindible de la organización de estos centros, al no existir ninguna alternativa menos restrictiva de derechos. A estas razones de interés general, hay que añadir que obedece a la finalidad de dar respuesta a las necesidades del sistema educativo en lo que concierne a la innovación y formación del profesorado, siendo el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de estos objetivos. De acuerdo con los principios de seguridad jurídica y eficiencia, resulta coherente con el ordenamiento jurídico y permite una gestión más eficiente de los recursos públicos. A fin de garantizar el principio de transparencia se identifica claramente su propósito y durante el proceso de elaboración de la norma se ha permitido la participación activa de los potenciales destinatarios a través de los trámites de audiencia e información públicas».*

Con ello se cumple el mandato legal establecido en el citado precepto, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, hoy contenidos en el art. 66 LPGC.

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PD y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Un primer Informe de iniciativa reglamentaria, emitido por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad, de fecha 18 de abril de 2022, que se expuso en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias. Este informe de iniciativa reglamentaria ha sido sustituido por otro del mismo Centro Directivo, con similar contenido, aunque más desarrollado, pero de fecha 2 de junio de 2023, en el que se analiza, tras haberse recabado los oportunos informes sectoriales:

A) Justificación de la iniciativa.

B) Análisis de la iniciativa.

C) Memoria económica, en virtud de informe emitido el 24 de mayo de 2023.

D) Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiere seguido, en virtud de informe emitido el 25 de mayo de 2023 sobre este trámite, costando, en este caso el sometimiento de la iniciativa reglamentaria al trámite de consulta pública previa (art. 133.1 LPACAP; art. 18 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana; y Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 21 de diciembre de 2016, por la que se dictan instrucciones para coordinar la participación pública ciudadana en el proceso de elaboración normativa del Gobierno de Canarias -BOC, n.º 252, de 29 de diciembre de 2016-).

La consulta pública previa se desarrolló mediante la publicación en el portal web de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, entre los días 21 de enero y 16 de febrero de 2022, no habiéndose presentado alegaciones.

Aunque dada la naturaleza organizativa del PD no resulta exigible el trámite de información pública (art. 133.4, primer párrafo, LPACAP), el texto del PD se sometió a tal trámite, exponiéndose en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias entre el 20 de abril y el 11 de mayo de 2022, como se acredita en el Informe de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de 2 de junio de 2023, de la entonces Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

E) Informe de evaluación del impacto por razón de género, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017.

Consta, asimismo, en el expediente, informe de impacto sobre la identidad y expresión de género, exigido por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales, así como informe relativo a la comprobación del informe del impacto de género y del informe de impacto sobre la identidad y expresión de género.

F) Informe sobre Evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

G) Informe sobre impacto en la infancia y la adolescencia, según lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

H) Informe sobre el impacto de la normativa en la familia, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

I) Informe de impacto por razón de cambio climático [apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética].

J) Informe sobre el impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

- Traslado del Proyecto de Decreto a los distintos departamentos de la Administración autonómica [norma tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016], habiéndose formulado observaciones al PD por parte de las siguientes Consejerías del Gobierno de Canarias: Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Agricultura, Ganadería y Pesca; Turismo, Industria y Comercio; Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud; Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos; y de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

- Consta, asimismo, informe sobre las observaciones de los distintos Departamentos, emitido el 27 de junio de 2023 por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad.

- Informe emitido por el Servicio de Recursos Humanos, en materia de personal no docente, de la Secretaría General Técnica, de fecha 19 de enero de 2022.

- Informe del Área de Informática y Nuevas Tecnologías de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de fecha 1 de febrero de 2022.

- Informe del Servicio de Control de Efectivos y Retribuciones de la Dirección General de Personal, de 15 de febrero de 2022.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Seguridad y Justicia, de 13 de diciembre de 2022 [art. 96 d) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 14/2021, de 15 de marzo (BOC n.º 62, de 25 de marzo de 2021)]. En este informe se manifiesta que no procede la emisión del informe preceptivo al tratarse de una disposición administrativa *«sin repercusión directa en la ciudadanía»*.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, de fecha 31 de marzo de 2022 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 16 de mayo de 2022 [normas octava a undécima del Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio, modificado por el Decreto 175/2022, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos (BOC n.º 161, de 16 de agosto de 2022)].

- Informe n.º 4/2022, de 26 de mayo, del Consejo Escolar de Canarias [preceptivo según el art. 23 c) de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en informe de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de 1 de julio de 2022.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 18 de agosto de 2022 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto 15/2016], así como informe sobre las observaciones realizadas por aquella, emitido por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes el 28 de octubre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 16 de junio de 2023, sobre la continuación de la tramitación del PD por el Gobierno en funciones. En este informe se cita y desarrolla expresamente la concurrencia del supuesto previsto en el art. 48.3.c) LPGC, por cuanto el PD se limita a la mera organización interna de los Centros del Profesorado.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, en relación con la tramitación del procedimiento conducente a la toma en consideración por el Gobierno del PD, de fecha 29 de junio de 2023.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido en sesión celebrada el 5 de julio de 2023 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Objeto, finalidad y estructura del Proyecto de Decreto.

1. En lo que respecta al objeto y finalidad de la norma proyectada, el propio art. 1 del Reglamento que se aprueba por el PD señala que *«El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de los Centros del Profesorado (CEP) de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la finalidad de dar respuesta a las necesidades del sistema educativo en relación con la innovación y formación del profesorado»*.

En este sentido, el Preámbulo de la norma proyectada explica: *“La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) introduce diversas modificaciones en los apartados 2 y 3 del artículo 102 de dicho texto legal, en relación a la formación permanente del profesorado, las líneas de acción de los programas de formación permanente, que deberán contemplar la adecuación de los conocimientos y métodos a la evolución de las ciencias y de las didácticas específicas, así como todos aquellos aspectos de coordinación, orientación, tutoría, educación inclusiva y atención educativa a la diversidad y organización encaminados a mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros. Asimismo, establece el deber de incluir formación específica en materia de igualdad en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Del mismo modo, explicita también la promoción, por parte de las Administraciones Educativas, de la*

utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, y la formación tanto en digitalización como en lenguas extranjeras de todo el profesorado, independientemente de su especialidad, estableciendo programas específicos de formación en estos ámbitos, así como el fomento de programas de investigación e innovación, impulsando el trabajo colaborativo y las redes profesionales y de centros para el fomento de la formación, la autoevaluación y la mejora de la actividad docente. (...)».

Por su parte -añade el Preámbulo-, «*el Reglamento Orgánico de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 81/2010, de 8 de julio, establece en el artículo 21.k) como una de las competencias del claustro del profesorado, la de promover y aprobar iniciativas en el ámbito de la innovación y de la formación del profesorado del centro. Por su parte, en el artículo 39.3.l) de dicho Reglamento Orgánico establece el plan de formación del profesorado como uno de los aspectos que debe incorporarse al proyecto educativo.*

Asimismo, el avance de las tecnologías digitales ha transformado las formas de comunicación, de difusión y de acceso a la información, así como la construcción del conocimiento, por lo que la adquisición de la competencia digital se hace imprescindible. Se exige, además, a la ciudadanía del siglo XXI competencias asociadas a la creatividad e innovación, al pensamiento crítico, a la resolución de problemas, a la toma de decisiones, al aprendizaje a lo largo de la vida, a la comunicación, a la colaboración y al trabajo colaborativo y en equipo. Se requiere responsabilidad personal y social para ejercer una ciudadanía activa que contribuya a la mejora de la sociedad. La escuela, que prepara a la ciudadanía del presente y del futuro, debe dar respuesta a esos requerimientos estableciendo las estrategias apropiadas de actualización, renovación e innovación, que garanticen al alumnado el desarrollo de competencias para afrontar con éxito los retos que la sociedad le plantea. Esto nos habla de un profesorado cuyo nuevo perfil debe responder a la necesidad de guiar procesos de aprendizaje concebidos para la adquisición de competencias y, también, de unos centros educativos comprometidos con la participación real de toda la comunidad educativa como determinante de la formación del alumnado.

La precitada Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, establece en su Preámbulo la exigencia de proporcionar una educación de calidad a toda la

ciudadanía en todos los niveles del sistema educativo, para lo que resulta necesaria la colaboración de toda la comunidad educativa. Los centros y el profesorado deberán esforzarse en construir entornos de aprendizaje ricos, motivadores y exigentes.

La Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, establece en el Apartado II de su Exposición de Motivos la necesidad de contar con “Un sistema educativo que haga del desarrollo profesional del profesorado su piedra angular. Un profesorado que debe incluir entre sus competencias profesionales el pleno dominio de los contenidos que va a transmitir y su tratamiento metodológico, la comprensión de las características del alumnado, la valoración de las condiciones institucionales para aprovechar todas sus posibilidades y superar sus limitaciones, el reconocimiento del fundamento ético de la educación y la colaboración con las familias”.

En este camino, los equipos pedagógicos de los centros del profesorado han asumido, en el marco de las líneas prioritarias de la Consejería con competencias en materia de educación, la misión de acompañar a los centros educativos en su constitución como organizaciones en que las comunidades educativas aprenden, en el ejercicio de sus competencias profesionales o personales, en todos los ámbitos de acción: pedagógico, organizativo, formativo y de participación. Así, los CEP se han convertido en referentes para la continua adaptación de la escuela a los cambios de la sociedad a la que sirve, a través de la innovación, de la investigación y de la experimentación, promoviendo el desarrollo de prácticas para el cambio hacia una escuela inclusiva, que responda al enfoque competencial de la enseñanza, que integre el aprendizaje de valores y que adopte todas las medidas necesarias para garantizar la participación y la continuidad del alumnado.

Compartir esta misión requiere de los CEP la práctica de estrategias de coordinación eficaz, de trabajo en red y de formación compartida en el ejercicio de la función asesora, adoptando estilos de desempeño que permitan abordar los retos de esta nueva realidad. Es por ello que la Comisión de Coordinación Permanente reemplazará al Consejo General con la finalidad de que los centros educativos continúen contando con un espacio de participación en la toma de decisiones que no solo les garantice la transferencia a sus comunidades educativas de información, recursos y orientaciones facilitadas por los equipos pedagógicos, sino que también les permitirá, entre otras funciones, proponer criterios para la elaboración de la Programación Anual de actividades, así como trasladar al Consejo de Dirección las

necesidades formativas del profesorado de sus centros o constituir comisiones de trabajo.

Es evidente la complejidad que encierra la labor de los equipos pedagógicos para integrar todos los requerimientos que se han ido mencionando y también es notable la necesidad de adaptar la normativa a este nuevo panorama, que afecta a la organización y al funcionamiento de los CEP, al perfil de las personas que componen dichos equipos, a las competencias asociadas a ese perfil, a los nuevos enfoques de la labor de asesoramiento y al procedimiento de acceso a la función asesora.

Por todo ello, se hace preciso proceder a modificar sustancialmente el contenido del reseñado Decreto 82/1994, de 13 de mayo, por el que se regulan la creación, organización y funcionamiento de los centros del profesorado, dictando una nueva norma reglamentaria que lo sustituya y que actualice dicho contenido normativo».

2. En lo que a su estructura se refiere, el PD consta de:

a) Una parte expositiva, compuesta por un Preámbulo, en el que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.

b) Una parte dispositiva, compuesta por un artículo único en el que se establece que *«Se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Centros del Profesorado (CEP) de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos del anexo».*

c) Una parte final compuesta por:

- Una disposición adicional única que regula la asignación presupuestaria a los CEP.

- Una disposición transitoria única, que lleva por rúbrica *«Régimen transitorio de los órganos de gobierno».*

- Una disposición derogatoria única por la que se deroga el Decreto 82/1994, de 13 de mayo, por el que se regulan la creación, organización y funcionamiento de los Centros del Profesorado, así como las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta norma.

- Cuatro disposiciones finales, en las que se establecen: el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados por remisión a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o norma que la sustituya;

composición de los órganos colegiados en atención a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva e hombres y mujeres; Gestión económica; desarrollo y ejecución del Reglamento; y, la entrada en vigor de la norma, el día siguiente al de su publicación en el BOC.

Finalmente, el PD cuenta con un Anexo que contiene el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Centros del Profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Este Reglamento se estructura en dieciocho artículos, distribuidos de la siguiente manera:

- Capítulo I, rubricado: «Disposiciones generales». En él se integran los arts. 1 al 6, dedicados al objeto y finalidad del Reglamento; competencias de la consejería competente en materia de educación; tipología y ámbito de los CEP; objetivos de los CEP; competencias de los CEP; y derechos de asistencia y participación en las actividades organizativas por los CEP.

- Capítulo II. Éste lleva por título «Órganos de gobierno», y regula, en su art. 7, la organización de los CEP y en su art. 8 el procedimiento sobre selección y provisión de plazas. Por otra parte, este Capítulo contiene seis secciones diferenciadas, dedicándose la Sección 1.ª a la Dirección, donde se establecen sus funciones (art. 9); la Sección 2.ª a la Vicedirección, señalándose sus funciones en el art. 10; la Sección 3.ª a la Administración y la Secretaría, cuyas funciones señala el art. 11; la Sección 4.ª al Consejo de Dirección, regulándose las personas que lo integran en el art. 12 y en el art. 13 sus funciones y la frecuencia de sus reuniones; la Sección 5.ª al Equipo Pedagógico, regulándose las personas que lo integran en el art. 14 y en el art. 15 sus funciones; y la Sección 6.ª a la Comisión de Coordinación Permanente, dedicándose, asimismo, el art. 16 a las personas que la integran, y el art 17 a sus funciones.

- Capítulo III, rubricado «*Protección de datos de carácter personal*». En este capítulo, el art. 18 establece la regulación de la protección de datos, por remisión, a la normativa general sobre esta materia.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario,

amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales suficientes para regular las materias contenidas en el PD que se dictamina.

Así, el Decreto proyectado incide principalmente en la competencia autonómica exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración y, en la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas canarias.

En efecto, el art. 104 EAC dispone que:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

Por su parte, el art. 106.2.a) EAC establece que:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de:

a) Procedimiento administrativo común».

Cabe a este respecto traer a colación las consideraciones que ya en nuestro Dictamen 146/2020, de 21 de mayo, dejamos consignadas y que son enteramente trasladables a este caso:

«El art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia sobre las bases del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La Exposición de Motivos de la Ley 39/15 nos dice que: “ (...) con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer

especialidades `ratione materiae` o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico”.

Por su parte, el art. 106 EAC, relativo al régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, que incluye, en todo caso, en lo que ahora interesa, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria -apartado 1, c)-, así como el procedimiento administrativo común -apartado 2, a)-.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común: La STC 166/2014, de 22 de octubre afirma que «De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al

Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”».

*Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen:*

“La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o

servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 166/2014, FJ 4).

Nuestra doctrina al respecto está recogida en el Dictamen 164/2009, de 13 de abril:

“El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con `el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia´ (art. 30.30 EAC). Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como las Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)“.

La competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” [art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836)] habilita para llevar a cabo una regulación general del “procedimiento, entendido en sentido estricto”: “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” [STC 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), FJ 3] y de otras normas no estrictamente procedimentales, como las que «prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» [STC 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227), FJ 32]. Las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus

procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica.

En fin, en la STC 110/2018, de 17 octubre, el Alto Tribunal afirma:

“Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no excluyen la competencia autonómica para regular trámites de procedimiento administrativo especial en el marco del procedimiento común. Antes bien, condicionan su ejercicio a fin de promover el `tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas´ [SSTC 55/2018, FJ 9 b), y 227/1988, FJ 27]. (...) . El preámbulo de la ley razona sobre el alcance de esta competencia: `Con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades ratione materiae o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de procedimiento administrativo común con carácter básico´”».

3. Además, el Decreto proyectado incide igualmente en la competencia autonómica prevista en la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuyo art. 133.1, letras b) y d) se atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, en materia de enseñanza no universitaria, en la creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos, así como en la formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación, además de la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.

En definitiva, el Proyecto de Decreto examinado se dicta al amparo de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Canarias.

V

Observaciones al texto de la norma proyectada.

1. Observaciones al Proyecto de Decreto.

A la Disposición transitoria única, párrafo segundo.

Puesto que se establece la actualización -durante el mes de octubre del año de entrada en vigor del Decreto- de los órganos de aquellos CEP que tengan constituidos sus órganos de gobierno con anterioridad, debe revisarse esta redacción en el caso de que entre en vigor después de octubre y antes de finalizar el presente año.

A la Disposición final primera.

Esta disposición establece que *«El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados, para lo no previsto en el Reglamento que se aprueba, se ajustará a lo dispuesto con carácter general en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, o normativa que la sustituya»*.

Esto constituye una verdadera *«cláusula de supletoriedad»* y, en los términos en los que está redactada, entra en colisión directa con la competencia exclusiva que ostenta el Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.ª CE), en los términos delimitados en el fundamento de este Dictamen dedicado al marco competencial, pues convierte en normativa supletoria gran parte de dicha legislación, la cual es de carácter básico.

Ello resulta así si se observa lo establecido en la disposición final decimocuarta de la ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que dispone el carácter básico de la norma y las partes de la misma que no poseen tal carácter básico.

Por tanto, solo podría considerarse como normativa supletoria de la norma proyectada aquellos preceptos de la LRJSP que no tuvieran la condición de normativa básica, y tal distinción debe constar de forma explícita en esta disposición final primera analizada, para con ello permitir que la misma se encuadre dentro de los parámetros constitucionales.

Particularmente, resulta de aplicación directa -y no supletoria- el contenido de los arts. 15 a 18 LRJSP, relativos a los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas, que tienen carácter básico de acuerdo con la citada Disposición Final decimocuarta de esta Ley.

Sobre esta cuestión, además, ya nos hemos pronunciado con anterioridad. Así, en nuestro Dictamen 145/2021, de 26 de marzo, con cita del Dictamen 552/2018, de 4 de diciembre, indicábamos lo siguiente:

«La LRJSP regula, con carácter básico, en sus arts. 15 a 18, el funcionamiento de los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas, por lo que estas disposiciones son de aplicación directa, no supletoria, pudiendo la norma proyectada añadir o completar a la regulación básica las propias normas de funcionamiento (...), bien derivadas de su peculiaridad organizativa (art. 15.1 LRJSP), bien porque la misma está compuesta por representantes de distintas Administraciones Públicas (art. 15.2 LRJSP).

Por tanto, debe corregirse la redacción de este artículo para que se disponga que son de aplicación, además de las normas de funcionamiento previstas para los órganos colegiados en la legislación de régimen jurídico del sector público, las que se contienen en ese precepto, y no al revés, como parece interpretarse de la redacción actual».

A la Disposición final segunda

Se cita la “Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres”. Debe añadirse “o normativa que la sustituya” con el fin de evitar la posible obsolescencia de las normas.

A la Disposición final cuarta.

En este precepto se *«faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Reglamento que se aprueba».*

Pues bien, sobre esta cuestión ha de señalarse que la reciente Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, resulta de aplicación al contenido sustantivo de esta disposición, conforme a nuestra doctrina expresada, entre otros, en nuestro Dictamen 155/2023, de 17 de abril (también, en los Dictámenes 153 y 154/2023, ambos de la misma fecha): como antes ha habido ocasión de reseñar también en este Dictamen, ha de volver a insistirse ahora sobre ello, no es aplicable dicha Ley al *iter* procedimental seguido para la elaboración de la norma hasta el momento de su entrada en vigor; pero sí que lo es en lo que atiene al contenido sustantivo propio de la norma proyectada.

Ahora bien, como decíamos también en nuestro Dictamen 215/2023, de 16 de mayo, dado que en este caso se trata de una materia eminentemente organizativa la que es objeto de regulación por parte del presente PD, no resultan trasladables las consideraciones de carácter crítico formuladas con ocasión de los dictámenes anteriores a una disposición de tenor similar, ya que el art. 76.3 LPGC reconoce la potestad reglamentaria a los titulares de las Consejerías en lo relativo a la organización y a su respectivo ámbito interno de funcionamiento.

Pese a la potencial amplitud que sugiere la previsión que nos ocupa («*las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Reglamento que se aprueba*»), si el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la persona titular de la Consejería se circunscribe a los aspectos organizativos y de funcionamiento de los Centros del Profesorado, dispone dicha potestad de la cobertura legal que proporciona el antes mencionado art. 76.3 LPGC; lo que no sucederá en cambio si, al amparo de la habilitación que ofrece esta previsión reglamentaria, la regulación pudiera tratar de extenderse por parte del titular de la Consejería a otros aspectos más allá de los antes indicados.

2. Observaciones al articulado del Reglamento incluido en el Anexo del PD.

Artículo 1.2.

Se utiliza el término “los y las docentes”. Al respecto se debe unificar el uso del lenguaje inclusivo, pues en otros preceptos se utiliza el término “personal docente” [por ejemplo, art. 5.2 i) o art. 6 del Reglamento].

- Artículo 7.1.A, artículo 8.4, y artículo 10.

El art. 7.1.A del PD viene a establecer como el primero de los órganos unipersonales de gobierno de los CEP la Dirección, «*y, en su caso, la Vicedirección*», señalando, por su parte, en el apartado 4 del art. 8 el procedimiento para la provisión del puesto de Vicedirección, y el art. 10 sus funciones.

Sin embargo, si bien la existencia de Secretaría o Administración se determina por la tipología del Centro que se determine reglamentariamente [art. 7.1.A, en su segundo punto, al igual que lo hacía el art. 7.a) , así como los arts. 10 y 12 del Decreto 82/1994 respecto de la Vicedirección y la Administración], en cuanto a la Vicedirección, el PD que nos ocupa, a pesar de que en su art. 7.1.A lo establece como un órgano eventual, no se determina a lo largo de PD cuándo su presencia es necesaria, lo que deberá indicarse.

- Artículo 7.2.

Determina esta norma el plazo de constitución de los órganos de gobierno de los CEP, al señalar: *«Los CEP que se creen a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento constituirán sus órganos de gobierno tras su puesta en funcionamiento dentro de un plazo máximo de cuatro meses».*

Por ello, desde el punto de vista de técnica legislativa, debe formar parte de una disposición adicional, de conformidad con lo dispuesto en la Directriz vigesimocuarta del Decreto 15/2016.

Y es que, según la referida directriz, son las disposiciones adicionales las que incluirán:

«2. los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, que se usarán restrictivamente estableciéndose en su caso el plazo en el que deben cumplirse (...)».

- Artículo 12.

Respecto de este artículo cabe realizar las siguientes observaciones:

a) Apartados 1.e) y g).

Dispone este precepto en su apartado 1 que *«El Consejo de Dirección estará integrado por: e) Dos representantes de la Consejería competente en materia de educación, designados por el órgano competente, uno de los cuales, con carácter preferente, pertenecerá al Cuerpo de Inspección de Educación».*

Al respecto se observa que, por un lado, establece imperativamente la pertenencia de uno de los representantes al Cuerpo de Inspección de Educación, pero, previamente, se utiliza la expresión *«con carácter preferente»*, lo que conduce, una vez más, a indeterminar el carácter imperativo o dispositivo de esta exigencia, sin que, por otra parte, se determine quién ha de establecer la misma.

Lo mismo cabe señalar en relación con el apartado g), donde se prevé que integre el Consejo de Dirección *«Una persona elegida por representantes de las Asociaciones más representativas de los Movimientos de Renovación Pedagógica y del Profesorado, inscritas en los Registros legales correspondientes y con actuación en el ámbito geográfico del CEP en los dos últimos cursos anteriores a la constitución de los Consejos de Dirección, en su caso».*

El último inciso: «*en su caso*», al que recurre frecuentemente el PD, nos lleva, una vez más, a desconocer el carácter dispositivo o imperativo de la exigencia del miembro del Consejo de Dirección al que se refiere al apartado g) del art. 12.1.

b) Apartados 2, 3, 4 y 5.

El contenido de los apartados 2, 4 y 5, referidos a la duración del cargo, de los miembros del Consejo de Dirección del CEP, la frecuencia de sus reuniones, su constitución y la eventual constitución de comisiones técnicas para trabajos específicos no se compadecen con la rúbrica del artículo, por lo que deberá éste completarse en el sentido de añadir el resto de su contenido, o bien, introducirlo en artículo separado.

Además, en concreto, el contenido del apartado 3 del art. 12, relativo a la frecuencia de las reuniones del Consejo es contenido específico del art. 13, que se rubrica específicamente: «*Funciones del Consejo de Dirección. Frecuencia de las reuniones*», por lo que habrá de ubicarse en este artículo el apartado 3 del art. 12.

- Artículo 15.I).

Una de las funciones atribuidas por el referido artículo al Equipo Pedagógico es la de «*detectar recursos y necesidades de formación de los centros educativos y en la zona del ámbito del CEP*», lo que, sin embargo, no se acompaña de la utilidad de esta función en cuanto no se completa con que se informe de ello a quien corresponda a fin de subvenir los recursos y necesidades precisos, tal y como hace el art. 17.1.d) respecto de la función de la Comisión de Coordinación Permanente relativa a «*detectar y concretar necesidades formativas del profesorado de sus centros*», pues una vez detectadas y concretadas se prevé que se dé traslado de ello al Consejo de Dirección para que sean contempladas por el equipo pedagógico.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y el Funcionamiento de los Centros del Profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias, se considera que es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento V del presente Dictamen.