



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 407/2020

OBJETO: Proyecto de Decreto por el que se regulan los procesos de formación, selección, nombramiento, evaluación y el reconocimiento de los directores y las directoras de los centros docentes públicos no universitarios de los que es titular la Junta de Andalucía y la evaluación y reconocimiento de las personas que integran los equipos directivos de dichos centros.

SOLICITANTE: Consejería de Educación y Deporte.

PONENCIA: Gallardo Castillo, María Jesús
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

Presidenta:

Gallardo Castillo, María Jesús

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Dorado Picón, Antonio
Escuredo Rodríguez, Rafael
Gorelli Hernández, Juan
Moreno Ruiz, María del Mar
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 21 de julio de 2020, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 7 de julio de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	22/07/2020	PÁGINA 1/37
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Antes de la iniciación del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto consta que, mediante resolución de 18 de junio de 2019, publicada en la web corporativa de la Junta de Andalucía, se acordó la apertura de la consulta pública previa, por un plazo de quince días hábiles, facilitándose la siguiente dirección para recibir aportaciones: consultasprevias.dgoe.ced@juntadeandalucia.es. Dicho trámite se realizó con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que se recibieran aportaciones al respecto.

2.- A la vista de la propuesta de la Directora General de Evaluación y Ordenación Educativa (con el visto bueno de la Secretaria General de Educación y Formación Profesional) fechada el 20 de septiembre de 2019, el Consejero de Educación y Deporte acuerda, con fecha 14 de octubre de 2019, iniciar la tramitación del Proyecto de Decreto por el que se regulan los procesos de formación, selección, nombramiento, evaluación y el reconocimiento de los directores y las directoras de los centros docentes públicos de los que es titular la Junta de Andalucía, a excepción de los universitarios, y la evaluación y reconocimiento de las personas que

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 2/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

integran los equipos directivos de dichos centros. Se adjuntan a dicho acuerdo los siguientes documentos:

- Borrador inicial del Proyecto de Decreto (18 de septiembre de 2019).

- Memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad del Proyecto de Decreto y de la falta de repercusión del mismo en los derechos de la infancia (20 de septiembre de 2019).

- Ficha de seguimiento del Proyecto de Decreto (20 de septiembre de 2019).

- Memoria justificativa sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación.

- Memoria económica, en la que se expresa que la citada modificación no conlleva ningún incremento presupuestario (20 de septiembre de 2019).

- Test de Evaluación de la competencia (20 de septiembre de 2019).

- Informe de evaluación de impacto por razón de género (20 de septiembre de 2019).

- Memoria de valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas (20 de septiembre de 2019).

- Memoria de necesidad y alcance de los trámites de audiencia e información pública, con indicación de las entidades propuestas para el otorgamiento del mismo (20 de septiembre de 2019).

- Memoria sobre necesidades de creación o desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas (20 de septiembre de 2019).

- Informe de validación que emite la Secretaría General Técnica (7 de octubre de 2019).

3.- El 14 de octubre de 2019 la Directora General de Ordenación y Evaluación Educativa emite informe de adaptaciones realizadas en el Proyecto de Decreto. Con esa misma fecha, obra en el expediente borrador número 1 del Proyecto de Decreto.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 3/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4.- Consta seguidamente publicación en el BOJA núm. 211, de 31 de octubre de 2019, de la resolución de 25 de octubre de 2019, de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, por la que se somete a información pública el Proyecto de Decreto.

5.- Mediante sendos escritos, fechados el 30 de octubre de 2019, la Secretaría General Técnica solicita informes del Consejo Escolar de Andalucía; la Unidad de Género de la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar; Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior. Asimismo con fecha 4 de noviembre de 2019, solicita informe a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

6.- El 25 de octubre de 2019 el Director General de Ordenación y Evaluación Educativa acuerda otorgar trámite de audiencia por plazo de 15 días a las siguientes entidades y asociaciones: ANPE Andalucía; APIA (Asociación de Profesores de Institutos de Sevilla); Federación de Enseñanza de CC.OO. de Andalucía; CGT- Federación Andaluza de Sindicatos de Enseñanza; CSIF Sector Educación Andalucía; Sindicato de Enseñanza Docentes por la Pública; PIENSA-VOLENS; Sindicato Independiente Empleado Público; Sindicato de Apoyo Mutuo; Federación de Servicio Público UGT Andalucía; USTEA; FSIE Andalucía; USO Federación de Enseñanza de Andalucía; Unión Sindical de Inspectores de Andalucía; Asociación Profesional de Profesores de Religión en Centros Estatales; Confederación Andaluza de Padres y Madres del Alumnado por la Educación Pública (CODAPA); Confederación Andaluza de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos y Alumnas (CONFEDAMPA); Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA); Confederación Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos de Anda-

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 4/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lucía (CONFAPA); FEAPS Andalucía; ASpace Andalucía; FAAS; Federación Andaluza de Padres de Alumnos y Padres de Familia de los Colegios Santo Ángel de la Guardia (FEPASA); (UFAPA) Confederación Andaluza de Padres de Alumnos; Sindicato de Estudiantes de Andalucía; FEPA-UDE Federación Estudiantes Progresistas Andalucía; Plataforma de Estudiantes Progresistas de Andalucía; Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP); Consejo Andaluz de Concertación Social de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Consejo de la Juventud de Andalucía; ADIDE Andalucía; Asociación de Directores de IES de Andalucía (ADIAN); Asociación Andaluza de Directores de Infantil y Primaria (ASADIPRE); Asociación Andaluza de Centros de Enseñanza de Economía Social (ACES); CECE Andalucía; FERE-CECA Escuelas Católicas y Educación y Gestión; SAFA (Escuelas Profesionales de la Sagrada Familia); y CEA (Confederación de Empresarios de Andalucía).

7.- El 31 de octubre de 2019 la Secretaría General Técnica emite informe complementario a la memoria económica del Proyecto de Decreto.

8.- Con fechas 8 de noviembre y 20 de diciembre de 2019, respectivamente, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, realiza diversas observaciones al borrador de Proyecto de Decreto, solicitando la emisión de una nueva memoria económica. Consecuente con lo anterior, la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa emite informes en respuesta a sendos requerimientos los días 17 de diciembre de 2019, 30 de enero de 2020 y 4 de febrero de 2020.

Finalmente, la Dirección General de Presupuestos emite informe respecto al borrador del Proyecto de Decreto con fecha 18 de febrero de 2020.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 5/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

9.- A continuación se redacta el borrador número 2 del Proyecto de Decreto, de fecha 20 de febrero de 2020.

10.- El 18 de diciembre de 2019 emite informe el Consejo Escolar de Andalucía (consta acta del Pleno, según la cual el borrador del Proyecto de Decreto fue examinado en el orden del día de dicha sesión).

11.- Con fecha 8 de noviembre de 2019, la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar emite informe de observaciones al Informe de Evaluación del Impacto de Género.

12.- Seguidamente figuran las observaciones y alegaciones formuladas en el trámite de audiencia con la siguiente procedencia: CGT (14 de octubre de 2019); APRECE Andalucía (27 de noviembre de 2019); APIA (15 de noviembre de 2019); ASADIPRE (25 de noviembre de 2019); ADIAN (13 de noviembre de 2019); Servicio de Inspección de Educación dependiente de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa (13 de noviembre de 2019); doña Alicia Herranz Sánchez (7 de noviembre de 2019); doña Pilar Mendieta Olivares (7 de noviembre de 2019); Directora IES La Escribana (12 de noviembre de 2019); don Juan José Muñoz Rodríguez (21 de noviembre de 2019); don Juan José Lucena Muñoz (22 de noviembre de 2019); y Claustro de profesores y profesoras del CEIP El Carajal, sito en la provincia de Málaga (26 de noviembre de 2019).

13.- El 7 de noviembre de 2019 emite informe la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 6/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

14.- Con fecha 26 de febrero de 2020, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte emite su preceptivo informe de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

15.- Seguidamente se redacta el borrador número 3 del Proyecto de Decreto con fecha 6 de marzo de 2020, para informe del Gabinete Jurídico.

16.- Consta en el expediente certificación de que en la sesión de la Mesa Sectorial de Educación celebrada el 3 de marzo de 2020 fue incluido como punto del orden del día el examen del borrador del Proyecto de Decreto.

17.- El 9 de marzo de 2020 se solicita informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que es emitido con fecha 22 de mayo de 2020. Las observaciones fueron valoradas en informe de 20 de abril de 2020.

18.- A la vista de lo anterior, se emite informe de las adaptaciones realizadas el 17 de junio de 2019, redactándose nuevo borrador del Proyecto de Decreto, con esa misma fecha, denominado borrador número 4.

19.- Con fecha 25 de junio de 2020 se emiten observaciones al borrador del Proyecto de Decreto por la Viceconsejería de Hacienda y por la Dirección General de Universidades, respectivamente.

20.- El 1 de julio de 2020 la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa emite informe sobre las adaptaciones realizadas al cuarto borrador del Proyecto de Decreto.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 7/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

21.- La disposición fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en su sesión de 25 de junio de 2020, en la que se acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

22.- El Proyecto de Decreto que se somete a dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía consta de preámbulo y veintidós artículos, dividido en seis capítulos, así como cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La Consejería de Educación somete a dictamen de este Consejo Consultivo el "Proyecto de Decreto por el que se regulan los procesos de formación, selección, nombramiento, evaluación y el reconocimiento de los directores y las directoras de los centros docentes públicos no universitarios de los que es titular la Junta de Andalucía y la evaluación y reconocimiento de las personas que integran los equipos directivos de dichos centros".

El primer capítulo de la disposición examinada se dedica a establecer las disposiciones generales. En concreto, en él se exponen el objeto y ámbito de aplicación del Decreto proyectado (art. 1), así como los principios generales de la función directiva (art. 2). El capítulo II se ocupa de la formación, precisando que comprende tanto el procedimiento de acreditación inicial que permite el acceso a la función directiva, como la formación continua (art. 3). El artículo 4 se refiere a los cursos de for-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	22/07/2020	PÁGINA 8/37
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mación y de actualización sobre el desarrollo de la función directiva y el artículo 5 al contenido de los módulos de formación para directores. El capítulo III se ocupa del procedimiento de selección de los directores y las directoras, regulando a tal efecto la composición y funcionamiento de la Comisión de Selección (art. 6) para después precisar los requisitos de los aspirantes y el órgano encargado de verificarlos (art. 7). Dicho capítulo se completa regulando las características del "Proyecto de Dirección" (art. 8), y los criterios de valoración de las candidaturas (art. 9). El capítulo IV se destina a la regulación del nombramiento, duración y cese de los directores y las directoras, comenzando por el nombramiento y duración del mandato (art. 10) y siguiendo con las causas de cese de los directores (art. 11). Más adelante se regulan los supuestos de nombramiento con carácter extraordinario (art. 12) y el equipo directivo (art. 13). El capítulo V se ocupa de la evaluación de los directores y las directoras y equipos directivos, estableciendo los principios básicos de la evaluación (art. 14) para después concretar la evaluación continua del ejercicio de la dirección (art. 15) y la valoración del ejercicio de la dirección a la finalización de mandato, así como los efectos de la valoración positiva (art. 16). El capítulo VI se refiere de manera específica al reconocimiento del ejercicio de la dirección. En este sentido, regula el reconocimiento de la función directiva (art. 17) y los requisitos para la consolidación del complemento de dirección (art. 18), el porcentaje de consolidación del complemento específico (art. 19) y las incompatibilidades entre la percepción de la parte consolidada del complemento específico de director con otros complementos (art. 20). Seguidamente dicho capítulo se ocupa del procedimiento para el reconocimiento de la consolidación del complemento de dirección (art. 21) y finaliza con el reconocimiento personal y profesional de los equipos directivos.

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 9/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La disposición derogatoria única de la disposición proyectada estable que queda derogado el Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la selección, nombramiento, evaluación, formación y reconocimiento de los directores y las directoras de los centros docentes públicos no universitarios de los que es titular la Junta de Andalucía, así como la Orden de 20 de junio de 2007, por la que se regula el proceso de formación inicial de los directores y las directoras de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía.

Los títulos competenciales que amparan la regulación no son otros que los reflejados en el Decreto 153/2017 que ahora se pretende derogar, el cual fue examinado en fase de proyecto en el dictamen 505/2017 de este Consejo Consultivo.

En efecto, tal y como señala el preámbulo del Proyecto de Decreto, hay que recordar que en materia de enseñanza no universitaria, en virtud de lo que establece el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva (entre otras submaterias que en dicho apartado se enumeran) sobre organización de centros públicos, evaluación, formación del personal docente, aprobación de las directrices de actuación en materia de recursos humanos y órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio. Dicha competencia debe ejercerse sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.30.ª de la Constitución, que otorga al Estado competencia exclusiva para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la propia Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. A este respecto, como recuerda la STC 51/2019, de 11 de abril (FJ 3), la jurisprudencia constitucional viene insistiendo en que incumbe al

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 10/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Estado «*la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE*» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15, reiterada por muchas posteriores).

Precisamente por ello es necesario verificar que la regulación sometida a dictamen se acomoda a las disposiciones básicas dictadas por el Estado en la materia. En este sentido, nos remitimos a lo expuesto en numerosos dictámenes de este Consejo Consultivo en los que hemos analizado la amplitud de la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia (entre ellos el ya citado 505/2017), al mismo tiempo que se recuerda que debe ejercerse sin menoscabo de las competencias estatales. Siendo así, el Proyecto de Decreto debe examinarse a la luz de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, LOMCE).

Concretamente, como ya expusimos en el dictamen 505/2017, hay que hacer notar que en el capítulo IV del título V de la LOE se regula la "Dirección de los centros públicos"; título que tiene carácter básico, a tenor de lo dispuesto en la disposición final quinta, apartado 1, de dicha Ley, con la excepción de los apartados 2 y 5 del artículo 131. Esta circunstancia explica las numerosas remisiones a la normativa básica y la reproducción de preceptos del referido capítulo de la LOE, cuestión de la que luego nos ocuparemos. Del mismo modo, en la materia objeto de regulación se ha de respetar las normas básicas contenidas en el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas. En este aspecto,

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 11/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

recordamos que las bases pueden ser establecidas por normas reglamentarias (SSTC 235/1999, de 20 de diciembre y 213/2013, de 19 de diciembre), que en este caso operan como complemento necesario de la regulación legal (STC 213/2013, FJ 8).

Junto a lo dicho sobre el amparo que brinda al Proyecto de Decreto el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía, y dado que la función directiva se reserva a funcionarios de carrera en la función pública docente y el acceso a la misma se condiciona a la formación, hay que tener en cuenta la competencia compartida prevista en el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía que, entre otros aspectos, se refiere al desarrollo de los derechos y deberes básicos de los funcionarios docentes y a la política de personal al servicio de la Administración educativa.

Comoquiera que la regulación de la formación, selección, evaluación y reconocimiento de la función directiva atañe a los funcionarios de carrera, cabe recordar la competencia compartida que el artículo 76.2.b) del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma *"sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas"*.

Además, en la medida en que algunas normas del Proyecto de Decreto regulan determinados procedimientos y la composición y funcionamiento de la Comisión de Selección, hay que recordar que el artículo 47.1.1ª otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 12/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Estando como estamos ante una disposición reglamentaria de desarrollo de las previsiones legales sobre la función directiva, su contenido debe respetar lo dispuesto en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, cuyo título IV, capítulo II, regula "la función directiva" (arts. 131 a 134).

En suma, la Comunidad Autónoma cuenta con títulos competenciales suficientes para adoptar la regulación examinada, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno en el ejercicio de su originaria potestad reglamentaria (art. 119.3 del Estatuto de Autonomía) y de conformidad con lo previsto en el artículo 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida por la Consejería de Educación para la elaboración de este Proyecto de Decreto, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006, así como las disposiciones del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que resultan aplicables en los términos expuestos en la STC 55/2018, de 24 de mayo, y las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

En efecto, antes de la iniciación del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto consta que, mediante resolución de 18 de junio de 2019, publicada en el Portal de la Junta de Andalucía, se acordó la apertura de la consulta pública previa, por

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 13/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

un plazo de quince días hábiles, facilitándose una dirección electrónica para recibir aportaciones. Dicho trámite se realizó con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, sin que se recibieran aportaciones al respecto. En este punto el Consejo Consultivo vuelve a llamar la atención sobre la necesidad de potenciar la eficacia de esta consulta mediante el empleo de distintos canales de comunicación que permitan una mayor publicidad de la misma y su conocimiento por los potenciales interesados en realizar aportaciones en esta fase previa a la iniciación del procedimiento y conformación del primer borrador de la disposición.

Concluida la consulta pública previa, el Consejero de Educación y Deporte, en los términos previstos en el artículo 45.1 de la citada Ley 6/2006, adoptó acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto (14 de octubre de 2019). A dicho acuerdo se acompañan los siguientes documentos: borrador inicial del Proyecto de Decreto; memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad del Proyecto de Decreto y memoria sobre posible repercusión en los derechos de la infancia; ficha de seguimiento del Proyecto de Decreto y memoria justificativa sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación. También se acompaña una memoria económica, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

Junto a dichos documentos figura el test de evaluación de la competencia, en el que se expresa que no concurre ninguno de los impactos descritos en la ficha contenida en el anexo I de la resolución de 10 de julio de 2008, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía. Del mismo modo, figura la memoria de valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 14/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

empresas derivadas del Proyecto de Decreto, de conformidad con el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006 citada; la memoria de necesidad y alcance de los trámites de audiencia e información pública, la memoria sobre necesidades de creación o desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas y el informe de validación que emite la Secretaría General Técnica.

Del mismo modo se incorpora al expediente el informe de evaluación de impacto por razón de género, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 6 de febrero, que regula su elaboración. Sobre dicho informe consta que la Dirección General de Participación y Equidad formula diversas observaciones en su informe de 19 de diciembre de 2016.

También, constan emitidos los informes que seguidamente exponen con la siguiente procedencia: Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte (2 de febrero de 2020), de conformidad con el artículo 45.2 de la Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (18 de febrero de 2020), en cumplimiento del Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (7 de noviembre de 2019), emitido según lo previsto en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (22 de mayo de 2020), en cumplimiento de lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006 y en el artículo 78.2.a) de su Reglamento regulador, aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Consejo Escolar de Andalucía (18 de diciembre de 2019), según lo establecido en

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 15/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los artículos 7.1.c) de la Ley 4/1984, de 9 de enero, de Consejos Escolares, y artículo 13, apartado 1.c), del Decreto 332/1988, de 5 de diciembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de los Consejos Escolares de ámbito territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como hemos avanzado, en la memoria justificativa queda constancia de que la norma en tramitación no repercute sobre los derechos de la infancia, razón por la que no se ha solicitado el informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia, establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

De igual modo, consta que el Proyecto de Decreto fue analizado en la Mesa Sectorial de Educación en sesión celebrada el 3 de marzo de 2020.

Por otra parte, se ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, de acuerdo con las previsiones del artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006. En este punto, hay que destacar la amplitud con la que ha concebido este trámite en el procedimiento para facilitar que las asociaciones y demás entidades concernidas por la modificación pudieran manifestar lo que considerasen conveniente. Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad también con lo dispuesto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, se ha sometido a información pública el Proyecto de Decreto (BOJA 211 de 31 de octubre de 2019), para su general conocimiento.

Asimismo, en cumplimiento del artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía se ha difundido el borrador del Proyecto de Decreto a través de la página Web de la Consejería de Educación y Deporte, a fin de que los interesados pudieran consultarlo. Todo lo cual abunda en la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 16/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

idea de facilitar por los diversos cauces posibles la participación de los interesados en la elaboración de disposiciones de carácter general, que se revela como una exigencia ineludible de nuestro modelo democrático, tal y como ha venido señalando este Consejo Consultivo y se refleja hoy, expresamente, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía [art. 134.a)].

El Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno ha formulado observaciones sobre el texto proyectado en su informe, de 26 de junio de 2020, antes de que éste fuera remitido a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

La disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (25 de junio de 2020), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Por último, hay que hacer notar que las observaciones y sugerencias presentadas durante la tramitación del procedimiento han sido examinadas y valoradas por la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no, dando con ello verdadero sentido a los trámites desarrollados.

III

El análisis del texto objeto de dictamen se ve facilitado en la medida en que en él se recogen contenidos ya presentes en el Decreto 153/2017, que fueron examinados en nuestro dictamen

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 17/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

505/2017, contrastándolos con la normativa básica dictada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva que le otorga el artículo 149.1.30.ª de la Constitución Española. Siendo así, centramos la atención en las novedades que presenta la regulación proyectada. En este sentido, el preámbulo del Proyecto de Decreto señala que se abordan algunos aspectos que quedan sin regular en la regulación vigente o requieren modificación y ampliación, tales como: "diferenciar en la evaluación del ejercicio de la dirección dos fases: una continua, incluida entre las competencias y funciones de la Inspección Educativa y otra final; la simplificación del Proyecto de Dirección y la introducción de módulos específicas por parte de la Consejería competente en materia de educación en cuanto a la formación de los directores y las directoras; la baremación de los candidatos y candidatas por parte de las Comisiones Provinciales, la simplificación de los nombramientos de directores y directoras en casos extraordinarios, la posibilidad de conceder comisiones de servicio para ejercer el cargo en centros de especial consideración y la agilización del nombramiento de los equipos directivos por parte de la dirección de los centros, entre los aspectos más destacados de la selección".

Junto a la nueva regulación del procedimiento de selección y evaluación de directores, el preámbulo del Proyecto de Decreto destaca como novedad la evaluación y el reconocimiento de la dedicación de los equipos directivos de los centros educativos (jefatura de estudios, secretaría y, en su caso, vicedirección, jefatura de estudios adjunta y jefatura de estudios delegada). Ex-puesto lo anterior, el análisis del Proyecto de Decreto lleva a realizar las observaciones que se exponen seguidamente.

1.- Título del Proyecto de Decreto. La disposición proyectada se intitula "*Proyecto de Decreto por el que se regulan los procesos de formación, selección, nombramiento, evaluación y el reconoci-*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 18/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



miento de los directores y las directoras de los centros docentes públicos no universitarios de los que es titular la Junta de Andalucía y la evaluación y el reconocimiento de las personas que integran los equipos directivos de dichos centros". Para que cumpla la función que le es propia, el título de las disposiciones de carácter general debe ser fruto de un equilibrio entre la precisión y la economía. Dejando a salvo las leyes y reglamentos con corto alcance dispositivo, en la generalidad de los casos no es posible llevar al título todos y cada uno de los aspectos que son objeto de regulación. Precisamente por ello es preferible no reflejar en el título aspectos que estén implícitos o vayan de suyo por estar ligados al objeto principal de la norma y al ámbito competencial y territorial de la misma.

Por las razones que se acaban de indicar, el título podría simplificarse aludiendo al "Proyecto de Decreto por el que se regula el acceso a la función directiva y la formación, evaluación y reconocimiento de los directores y las directoras de los centros docentes públicos no universitarios". En cualquier caso, si se mantuviera el título extenso que da pie a esta observación, debería modificarse la redacción para procurar una mejor coordinación en los elementos de conjunción ("...y el" ... "y la", quizá sustituyendo el último por la locución conjuntiva "así como").

2.- Observación general de redacción. Aunque la redacción del Proyecto de Decreto es correcta, en términos generales, resulta aconsejable realizar una nueva revisión del texto sometido a dictamen.

Desde el punto de vista ortográfico, convendría repasar el empleo de los signos de puntuación. Así, por ejemplo, en el **artículo 6, apartado 3**, debería suprimirse la coma que se inserta

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 19/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



tras el adverbio anualmente (*"El concurso de méritos para la selección y nombramiento de los directores y las directoras se convocará anualmente, para aquellos centros docentes en los que la persona titular de la dirección se encuentre en el último año de su ejercicio..."*), ya que marca una pausa indebida que perjudica la lectura y comprensión de la norma.

En la parte final del **párrafo tercero** del preámbulo se escribe: "Por su parte, en el artículo 151 b) se atribuye a la Inspección..." Al emplear la locución por su "parte" en el inicio de la frase debería eliminarse la preposición "en" ("Por su parte, el artículo...").

Por otro lado debería repasarse el empleo de la mayúscula inicial en algunas expresiones. Asimismo se recuerda que las palabras escritas con mayúscula deben llevar tilde cuando corresponda según las reglas ortográficas. Es el caso de "CAPITULO" que figura sin acento gráfico en diversas ocasiones.

En el artículo 13 sería preferible utilizar la locución "de acuerdo con" en lugar de la locución "de acuerdo a" (traslación de la expresión inglesa "according to").

3.- Observación general sobre el empleo de la "lex repetita".

En diferentes artículos de la disposición objeto de dictamen se reproducen normas básicas, generalmente empleando la fórmula "de conformidad con lo establecido en..."

Tal y como indica el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre el Proyecto de Decreto, este Consejo Consultivo señala en su doctrina que la "lex repetita" no sólo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 20/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pone de manifiesto una deficiente técnica legislativa, sino que puede provocar problemas de seguridad jurídica y, en casos extremos, vicios de inconstitucionalidad.

Recientemente (dictamen 289/2020) hemos reiterado esta doctrina apelando al dictamen 815/2013 para subrayar nuevamente la preocupación por los riesgos que "lex repetita" lleva consigo, al observar que el legislador autonómico reproduce normas estatales, en lugar de remitirse a ellas (dictamen 567/2001). Efectivamente, el citado dictamen 815/2013 se pronuncia en los siguientes términos:

«...el Supremo intérprete de la Constitución ha advertido que este procedimiento de repetición "al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad" (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores [SSTC 62/1991, FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9; y 135/2006, FJ 3].

»En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si "el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere" (STC 149/1985, FJ 3). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 21/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

específico, que "su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma" (STC 69/1991, FJ 4).

»Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido lo dicho en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, "que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía".

»Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se indica en el dictamen 567/2011, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual "desactivación" de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	22/07/2020	PÁGINA 22/37
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la "importación" del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

»No es menos cierto, como se dice en el dictamen referido, que el Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la "lex repetita" obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas "de acuerdo con" o "de conformidad con", siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita...

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 23/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

»El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) afirma que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

»Sin embargo, como se advierte en el dictamen 567/2011, la anterior conclusión sólo puede establecerse cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.

»La doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 24/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

»En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada... el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.»

Profundizando en esta dirección, hemos señalado que la jurisprudencia más reciente insiste en el planteamiento del Tribunal Constitucional sobre el empleo de la "lex repetita", recordando (STC 5/2015, de 22 de enero, FJ 5) que «la reiteración de preceptos en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto» (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)». En el mismo sentido se pronuncian las sentencias del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 16) y 8/2016, de 21 de enero (FJ 3).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 25/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Esta misma jurisprudencia vuelve a lucir en pronunciamientos posteriores, que continúan distinguiendo dos supuestos distintos de "lex repetita": cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias, la falta de habilitación autonómica conduce a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal. Si se trata de materias en las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias, *«al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto»* (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 7, que remite a la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3).

El Tribunal Constitucional reitera recientemente las condiciones para que la "lex repetita" no sea causa de inconstitucionalidad y precisa que: *«No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del Derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa»* (STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 8).

En cualquier caso, aunque se estimara que la reproducción de normas básicas resulta necesaria para hacer inteligible o facilitar la comprensión del régimen autonómico de desarrollo, insistimos en que debe identificarse el origen de la norma y debe

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 26/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

revisarse cuidadosamente la redacción que emplean los artículos afectados, que en ningún caso pueden desvirtuar lo previsto en la normativa básica.

4.- Preámbulo. En el **párrafo tercero** debería completarse la alusión que en él se hace a "las competencias", de manera que quede claro que se trata de las atribuciones de los directores, ya que, en este contexto y en el propio Proyecto de Decreto, se emplea también la palabra competencia en otra de sus acepciones, cual es la que se refiere a la habilidad, aptitud o idoneidad para acometer ciertas tareas. Por otro lado, en este mismo párrafo debería sustituirse la expresión "en el ejercicio de su potestad" por "en el ejercicio de su función".

En el **párrafo cuarto** se realiza una cita completa del título de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Se recuerda que no es necesaria dicha cita completa, cuando ya se ha hecho con anterioridad (justamente en el párrafo anterior). Esto mismo sucede en otros preceptos a los que se hace extensiva esta observación.

Por otra parte, el **párrafo décimotercero** aparece redactado como sigue: "El Decreto se ha elaborado atendiendo a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo estos principios los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en tanto que el mismo cumple estrictamente el mandato establecido en la Ley, no existiendo ninguna alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias, resultando coherente con el ordenamiento jurídico y permitiendo

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 27/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

una gestión más eficiente de los recursos públicos, quedando justificados los objetivos que persigue la Ley".

La justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación en la parte expositiva de las normas se viene realizando por recomendación de este Consejo Consultivo. Dicha justificación debería ponerse en conexión con los contenidos y soluciones que se incorporan en cada disposición, sin emplear fórmulas estereotipadas que desvirtuarían esa recomendación de técnica normativa. No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodíctica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de "alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias".

5.- Título del artículo 2. El título de este precepto sería más preciso si aludiera a los "principios generales de la función directiva".

6.- Artículo 3. Para la mejor comprensión de la norma convendría mejorar la redacción, evitando la sucesión de oraciones relativas que se introducen con el pronombre que ("...que permitirá el acceso... que incluirá en todo caso...").

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 28/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



7.- Artículo 4, apartado 1. Según este apartado, *"El curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva, requisito para presentar candidatura a la dirección de un centro público docente, según el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, será impartido por el Ministerio competente en materia de educación o por las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre"*. Al repetir la norma básica, el apartado comentado parece colocarse en una posición de supraordinación, como si en sede autonómica pudiera decidirse qué Administraciones imparten el curso, cuando no es así, evidentemente. Por tanto, el precepto debería limitarse a lo que atañe a la impartición del curso por la Administración de la Junta de Andalucía. A lo sumo podría introducir un inciso en el siguiente o similar sentido: *"sin perjuicio de los cursos impartidos por el Ministerio competente en materia de educación o por las Administraciones educativas de otras Comunidades Autónomas"*. En cualquier caso debe corregirse la redacción teniendo en cuenta que el requisito no es "el curso de formación", como literalmente se dice, sino haber superado el curso de formación.

8.- Artículo 5, apartados 3, 4 y 6. En lo que respecta al **apartado 3** se sugiere una mejora de redacción para la mejor comprensión de la norma. Con tal fin debería añadirse el artículo "la" para concretar la duración de los cursos de actualización y podría emplearse punto y seguido para aludir al contenido de los programas. De este modo, el precepto podría quedar así: *"La duración mínima de los cursos de formación será de 120 horas y la de los cursos de actualización de competencias directivas de 60 horas. Sus programas formativos contendrán como mínimo los*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 29/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

módulos troncales y contenidos indicados en los anexos II y III, respectivamente, del Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre".

Por otro lado, entendemos que en el **apartado 4** se utiliza de manera inapropiada la expresión "en aplicación del artículo 4.4 del Real Decreto 894/2014". Dicha norma contempla una posibilidad de la que podrán hacer uso las Comunidades Autónomas ("los programas formativos de los cursos de formación y de actualización de competencias directivas podrán incluir los módulos específicos que determinen las Administraciones educativas"). Siendo así, sería más correcto emplear la expresión "de conformidad con" o "al amparo de".

9.- Artículo 6. A lo largo de la tramitación del procedimiento se han suscitado algunas dudas sobre la nueva regulación del procedimiento de selección de los directores. Por un lado, el artículo 7.3 dispone que corresponde a las personas titulares de los órganos territoriales provinciales de la Administración de la Junta de Andalucía competentes en materia de educación, de acuerdo con lo que establezca por Orden, la verificación del cumplimiento de los requisitos de las personas aspirantes y la resolución de las candidaturas admitidas y excluidas, indicando, en este caso, los motivos de la exclusión, así como la resolución de las alegaciones que pudieran presentarse (repárese en que la admisión de candidaturas es anterior a la baremación de méritos).

Por su parte, el artículo 6.4 contempla la intervención de una Comisión Técnica de Baremación que "se creará" en cada Delegación Territorial, por resolución de la persona titular del órgano territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía competente en materia de educación. Según dicho apartado "corresponde a dicha Comisión la baremación de los

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 30/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

méritos académicos y profesionales de los candidatos y candidatas, según se establezca por Orden de la Consejería competente en materia de educación".

A su vez, el artículo 6.5 dispone que, de conformidad con el artículo 135 de la Ley Orgánica de Educación, "la selección de los directores y las directoras será realizada por una Comisión de Selección"; Comisión que constituye un órgano colegiado de los referidos en el artículo 19 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía. El apartado 6 del artículo comentado señala que corresponde a las Comisiones de Selección de los centros la valoración de los Proyectos de Dirección presentados por los candidatos y candidatas, según se establezca por Orden de la Consejería competente en materia de educación.

Aparte de que debería mejorarse la sistemática del Proyecto de Decreto sobre el desarrollo del procedimiento de selección, sería conveniente que el Decreto delimitará con mayor precisión la intervención de cada uno de estos órganos, partiendo de una previa enunciación de los mismos, ya que en algún momento de la tramitación se ha podido transmitir la impresión de que al aludir a las Comisiones Técnicas de Baremación y a las Comisiones de Selección se estaban empleando distintas denominaciones para mencionar un mismo órgano cuando no es así. De hecho, como se indica en el informe de la Secretaría General para la Administración Pública, la creación de una Comisión Técnica de Baremación en cada Delegación Territorial "quizá sea la novedad más relevante del proyecto en materia organizativa respecto de lo establecido en el Decreto 153/2017". Sin embargo, como pone de relieve dicho informe, resulta llamativo que no se determine su composición, ni se aluda a la naturaleza de órgano de las Comisiones Técnica de Baremación (sí se hace, como acabamos de ver, con las Comisiones de Selección).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 31/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El artículo 135.2 de la Ley Orgánica de Educación dispone que la selección será realizada por una comisión constituida del modo que se indica en dicho precepto, correspondiendo la determinación del número total de vocales de las comisiones y la proporción entre los representantes de la Administración y de los centros a las "Administraciones educativas". Por tanto, según el artículo 135.2 antes referido, la selección corresponde a la llamada "Comisión de Selección" en el Proyecto de Decreto; selección que *"se basará en los méritos académicos y profesionales acreditados por los aspirantes, la valoración del proyecto de dirección, y la experiencia y valoración positiva del trabajo previo desarrollado como cargo directivo y de la labor docente realizada como profesor o profesora..."* (art. 135.3 de la citada Ley Orgánica). Así se confirma en el artículo 10.1 del Proyecto de Decreto al establecer que *"La persona titular del órgano territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía competente en materia de educación nombrará director o directora del centro docente, por un período de cuatro años, a la persona candidata propuesta por la Comisión de Selección"*.

Según lo que acabamos de exponer, no queda resuelto en el Proyecto de Decreto el problema de la composición y funcionamiento de las "Comisiones Técnicas de Baremación", así como la integración de su valoración en la propuesta de la Comisión de Selección". Aunque en el preámbulo del Proyecto de Decreto se subraya el objetivo de simplificación y agilización del procedimiento de selección con las novedades que se introducen, el Decreto debería asegurar que se cumplen dichos objetivos y sobre todo, por razones de seguridad jurídica, debe sentar las bases del futuro desarrollo mediante Orden, despejando las incógnitas planteadas.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 32/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



10.- Artículo 14, apartado 3. Este apartado presenta la siguiente redacción: *"De acuerdo con lo establecido en el artículo 151 de la Ley Organica 2/2006, de 3 de mayo, corresponde a la Inspección Educativa, entre otras, las funciones de supervisión de la practica de la función directiva asi como la de participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran, por lo que su papel en la evaluación del ejercicio de la función directiva tendra un carácter determinante en todo el proceso que, por Orden, se desarrolle"*. Por razones de seguridad jurídica debe precisarse el significado que pretende atribuirse al papel de la Inspección en la referida evaluación al aludir al "carácter determinante". Aunque el Centro Directivo encargado de la tramitación explica que se pretende atribuir a la Inspección un papel clave en la evaluación de la función directiva (y lo hace al rechazar una propuesta del Consejo Escolar de Andalucía que postulaba la sustitución de "determinante" por "importante"), resulta preciso que la norma aclare en qué sentido tiene que pronunciarse la Orden de desarrollo sobre el carácter "determinante" de dicho papel.

11.- artículo 16, apartados 2 y 3. En lo que respecta al **apartado 2**, hay que hacer notar que la "expresión alternativa y directamente" resulta innecesaria, ya que una vez proclamado el carácter postestativo del recurso de reposición, va de suyo la posibilidad de impugnación directa del acto administrativo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Así lo expresa en el artículo 123 de la Ley 39/2015 al disponer en su apartado 1 que los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 33/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por otra parte, el **apartado 3** dispone que *“la valoración positiva del ejercicio de la dirección será en todo caso condición imprescindible para el reconocimiento personal y profesional que se derive del ejercicio de la dirección, sin menoscabo de los efectos previstos en los artículos 9 y 13.2”*. La referencia al artículo 13.2 es errónea, ya que este precepto se refiere al supuesto en el que la propuesta de equipo directivo difiera de la realizada en el “Proyecto de Dirección”. Si examinamos el origen del precepto comentado, puede comprobarse que responde a una propuesta para señalar que la valoración positiva del ejercicio de la dirección tendrá también efectos sobre los criterios de valoración de las candidaturas (artículo 9) y sobre el reconocimiento de la función directiva para la provisión de puestos de trabajo en la función pública, aspecto este que se contempla en el artículo 17.3 del Decreto.

12.- Artículo 22, apartado 2. Según esta norma, *“en las convocatorias de acceso al cuerpo de Inspección, la Consejería competente en materia de educación podrá reservar hasta un tercio de las plazas para la provisión mediante concurso de meritas destinado a los profesores y las profesoras que, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, al menos durante tres mandatos completos el cargo de director o directora”*.

La norma experimenta una modificación sustancial con respecto a lo previsto en el vigente Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, cuyo artículo 19, apartado 5, dispone que: *“Los profesores y las profesoras que hayan ejercido, con evaluación positiva, el cargo de director o directora al menos durante tres mandatos y, en todo caso, durante doce años como mínimo, de forma*

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 34/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

continuada o no, podrán acceder al cuerpo de inspectores de educación mediante concurso de méritos, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4.c) de la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. A tales efectos, la Administración educativa reservará para este colectivo hasta un tercio de las plazas que se oferten en cada convocatoria". En cambio, el precepto ahora comentado señala que la Consejería competente en materia de educación "podrá reservar" dejando en manos de la convocatoria la posibilidad de hacerlo o no, con lo que la norma proyectada, salvo en lo que respecta al inciso que exige el desempeño del cargo durante doce años como mínimo, no haría sino repetir lo que ya se establece en la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica 2/2006, según la cual "en las convocatorias de acceso al cuerpo de inspectores, las Administraciones educativas podrán reservar hasta un tercio de las plazas para la provisión mediante concurso de méritos destinado a los profesores que, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, al menos durante tres mandatos, el cargo de director". Debe ser el Decreto, en congruencia con los fines que se persiguen con la nueva regulación de la función directiva, el que asuma como propia la posibilidad que se establece en la norma básica, estableciendo la obligación de reserva aunque el número de plazas reservado (con el límite de un tercio antes referido) se concrete en la convocatoria.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar el Decreto cuyo Proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (**FJ I**).

FIRMADO POR	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 35/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ha atendido a las reglas legalmente previstas (**FJ II**).

III.- En relación con la norma propuesta, **se formulan las siguientes observaciones, en las que se distinguen (FJ III):**

A) Por razones de seguridad jurídica, **debe atenderse a la observación que se formula sobre:**

(1) **Artículo 6 (Observación III.9).** (2) **Artículo 14, apartado 3 (Observación III.10).**

B) Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

(1) **Observación general sobre el empleo de la *lex repetita* (Observación III.3).** (2) **Artículo 4, apartado 1 (Observación III.7).** (3) **Artículo 22, apartado 2 (Observación III.12).**

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa:**

(1) **Título del Proyecto de Decreto (Observación III.1).** (2) **Observación general de redacción (Observación III.2).** (3) **Preámbulo (Observación III.4).** (4) **Título del artículo 2 (Observación III.5).** (5) **Artículo 3 (Observación III.6).** (6) **Artículo 5, apartados 3,4 y 6 (Observación III.8).** (7) **Artículo 16, apartados 2 y 3 (Observación III.11).**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 36/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE EDUCACIÓN Y DEPORTE.- SEVILLA

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	22/07/2020	PÁGINA 37/37
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmV8DJZJ36AHMXLS5HUP7WGEF27	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	