

INFORME SSCC2020/13 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA FORMACIÓN, LA SELECCIÓN, EL NOMBRAMIENTO, LA EVALUACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS DIRECTORES Y DIRECTORAS DE LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS DE LOS QUE ES TITULAR LA JUNTA DE ANDALUCÍA, A EXCEPCIÓN DE LOS UNIVERSITARIOS, Y LA EVALUACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE LAS PERSONAS QUE INTEGRAN LOS EQUIPOS DIRECTIVOS DE DICHS CENTROS.

Asunto: Disposición de carácter general: decreto. Competencia administrativa: educación. Formación, selección, nombramiento, evaluación y reconocimiento de los directores y directoras de los centros docentes públicos, a excepción de los universitarios. Evaluación y reconocimiento de las personas que integran equipos directivos de dichos centros. Derogación del Decreto 153/2017, de 26 de septiembre.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Deporte, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 10 de marzo de 2020 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente proyecto de Decreto tiene por objeto regular la formación, la selección, el nombramiento, la evaluación y el reconocimiento de los directores y 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 integran los equipos directivos de dichos centros.

Según la Memoria Justificativa:

“En Andalucía el procedimiento para la selección y nombramiento de los directores y directoras de los centros públicos docentes públicos, a excepción de los universitarios, se determinó mediante 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, para ajustar la normativa a los cambios introducidos por la LOMCE y el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, citados.

Tras su desarrollo parcial, por medio de la Orden de 17 de noviembre de 2017 (...) la experiencia acumulada en los concursos de méritos, para la selección de los directores y directoras,



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 1/16 | |

desarrollados en los cursos 2017/2018 y 2018/2019, abre la necesidad de elaborar un nuevo marco normativo para la dirección escolar que permita el fomento del liderazgo, la transparencia en la elección y promoción de directores y directoras, o la evaluación del ejercicio de la dirección, entre otros ámbitos de mejora.

Además, se introducen como novedades la evaluación y el reconocimiento de los equipos directivos, como elemento clave del liderazgo ejercido por los directores y las directoras, y pieza fundamental en el ejercicio de la función directiva.

Es pretensión de esta Administración educativa, promover una revisión y elaboración normativa reguladora de estos aspectos, de forma que con el impulso de las actuales políticas educativas se pueda desarrollar la acción educativa desde los principios de eficacia y eficiencia, junto a los de calidad, igualdad y eficiencia. De esta forma se podrán ofrecer oportunidades reales para la mejora del éxito educativo de todo el alumnado, y actuar contra el fracaso escolar, el abandono educativo temprano, y las actitudes contrarias a la convivencia escolar”.

El borrador que nos ocupa viene a sustituir, derogándolo, al Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, introduciendo como principales novedades una más amplia regulación de la formación y evaluación de la función directiva (en sus modalidades continua y final), y la evaluación y el reconocimiento de los equipos directivos.

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 52 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, incluidas las enseñanzas de educación infantil, la competencia exclusiva, que incluye (...) la evaluación, la garantía de calidad del sistema educativo, la formación del personal docente, de los demás profesionales de la educación y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos. Asimismo, la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas (...) sobre los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio; y sobre la innovación, investigación y experimentación educativa.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular (...) la ordenación del sector y de la actividad docente (...) la adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa”.



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 2/16 | |

Por su parte, el artículo 76.2.b) preceptúa que *“Corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración, respetando el principio de autonomía local: b) La competencia compartida sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones andaluzas”*.

TERCERA.- Por lo que se refiere al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, comenzando por la normativa estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, regula en su Capítulo IV del Título V la dirección de los centros públicos, disponiendo en su artículo 133: *“1. La selección del director se realizará mediante un proceso en el que participen la comunidad educativa y la Administración educativa. 2. La selección y nombramiento de directores de los centros públicos se efectuará mediante concurso de méritos entre profesores y profesoras funcionarios de carrera que impartan alguna de las enseñanzas encomendadas al centro. 3. La selección se realizará de conformidad con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad”*.

El artículo 135 de dicha Ley añade que *“1. Para la selección de los directores en los centros públicos, las Administraciones educativas convocarán concurso de méritos y establecerán los criterios objetivos y el procedimiento de selección, así como los criterios de valoración de los méritos del candidato y del proyecto presentado. 2. La selección será realizada por una comisión constituida, por un lado, por representantes de las Administraciones educativas, y por otro, en una proporción mayor del treinta y menor del cincuenta por ciento, por representantes del centro correspondiente (...)”*.

Tras regular el nombramiento (artículos 136 y 137) y las causas de cese del director (artículo 138), el artículo 139 contempla el reconocimiento de la función directiva, al indicar que: *“1. El ejercicio de cargos directivos, y en especial del cargo de director, será retribuido de forma diferenciada, en consideración a la responsabilidad y dedicación exigidas, de acuerdo con las cuantías que para los complementos establecidos al efecto fijen las Administraciones educativas. 2. Asimismo, el ejercicio de cargos directivos, y, en todo caso, del cargo de director será especialmente valorado a los efectos de la provisión de puestos de trabajo en la función pública docente. 3. Los directores serán evaluados al final de su mandato. Los que obtuvieren evaluación positiva, obtendrán un reconocimiento personal y profesional en los términos que establezcan las Administraciones educativas. 4. Los directores de los centros públicos que hayan ejercido su cargo con valoración positiva durante el periodo de tiempo que cada Administración educativa determine, mantendrán, mientras permanezcan en situación de activo, la percepción de una parte del complemento retributivo correspondiente en la proporción, condiciones y requisitos que determinen las Administraciones educativas”*.

Por otra parte, debe destacarse 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.

Dentro del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, regula en el Capítulo II del Título IV la función directiva, estableciendo su



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQjPqRgQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 3/16 | |

artículo 131.3 que “*La selección y nombramiento del director o directora se realizará de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del Título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo*”.

El artículo 133 dispone que “*El proyecto de dirección de un centro público deberá contemplar un conjunto de medidas y decisiones para el desarrollo y evaluación del Plan de Centro, por lo que debe basarse en él. En dicho proyecto de dirección, se prestará especial atención al conocimiento del centro docente y de su entorno, así como a las estrategias de intervención y a los objetivos y finalidades que se pretenden lograr mediante la aplicación y desarrollo del mismo*”.

Por último, el artículo 134 sobre el reconocimiento de la función directiva, reproduce el contenido del artículo 139 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, adicionando lo siguiente: “*5. Los directores y directoras de los centros públicos que hayan ejercido su cargo con valoración positiva, durante el período de tiempo que reglamentariamente se determine, mantendrán, mientras permanezcan en situación de activo, la percepción de una parte del complemento retributivo correspondiente en la proporción, condiciones y requisitos que se establezcan por el Consejo de Gobierno. 6. Los directores y directoras de los centros públicos podrán optar por cambiar de centro al final de su mandato, de acuerdo con lo que a tales efectos se establezca*”.

En desarrollo de dicha Ley fue dictado el ya aludido Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, el cual es derogado por el presente borrador.

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 22 artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitorias, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

QUINTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.1.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*”. Debería constar en el expediente su realización, o en su caso, la innecesariedad de la misma por alguna de las causas reguladas en el primer párrafo del apartado 4 de dicho artículo 133. En este sentido, el Consejo Consultivo en Dictamen 505/2017, de 20 de septiembre, advirtió respecto al proyecto de Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, y tras remitirse al citado precepto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dicha consulta aunque preceptiva “*no se ha realizado en este caso*”.

5.2.- Consta en el expediente el otorgamiento del trámite de audiencia a diversas entidades. No obstante, consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 4/16 | |

asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.3.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*”. A tenor de ello, consideramos que se requiere del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, toda vez que se están desarrollando los artículos 133 a 139 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, ambos inclusive, así como los artículos 131.3 y 134 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre.

Sobre la procedencia de dictamen en caso de desarrollo de la normativa básica estatal, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004, Rec. N° 3997/2001, expresa que:

“...cuando se dicta un Decreto autonómico en virtud de las competencias atribuidas en la materia por la Ley del Medicamento, que tiene carácter de básica, dicho reglamento pertenece a la categoría de los que la Sala viene considerando como ejecutivos de las leyes.

Esta apreciación no resulta desvirtuada porque el Decreto autonómico en cuestión se limite a adaptar al ámbito de la Comunidad Autónoma ciertos Reales Decretos estatales de desarrollo de la Ley del Medicamento. Pues debe considerarse evidente que, al ejercer potestades normativas en el marco de la Ley básica estatal, la Comunidad Autónoma esta ejerciendo una potestad reglamentaria propia con un contenido autónomo respecto a la del Estado. Por ello, a efectos de la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Estado, los Decretos como aquel sobre el que versa el proceso no pierden su carácter de normas ejecutivas de la ley, toda vez que pueden establecer un contenido complementario, precisamente en virtud de las potestades autonómicas. Por ello debe considerarse preceptivo requerir informe del Consejo de Estado de acuerdo con el artículo antes citado de su Ley Orgánica reguladora, o en su caso, del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma”.


SEXTA.- Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

6.1.- Como ya se ha adelantado las principales novedades del proyecto se basan fundamentalmente en una regulación más amplia de la formación y la evaluación de las personas que ejerzan la dirección, así como el equipo directivo, manteniéndose gran parte de las previsiones del anterior Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, no alterando los aspectos sustantivos que se regulaban en el mismo, sino la estructura y la redacción de sus previsiones (por ejemplo Artículos 6, 7, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 20 y 21).

De igual manera, algunas de las novedades introducidas consisten en remisiones o reproducciones totales o parciales de previsiones de la normativa básica estatal, como sucede con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o el Decreto 894/2014, de 17 de octubre (por ejemplo Artículos 2.1, 2.2, 3.1, 4, 5, 14.3), y que tienen como fin en la mayor parte de los casos, ampliar contenidos. Sin embargo, teniendo en cuenta que dichas normas resultan de plena y directa aplicación en la



| | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 5/16 |



Comunidad Autónoma de Andalucía (especialmente el mentado Real Decreto en cuanto a la formación), el hecho de que ya estuvieran vigentes con anterioridad al dictado del Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, unido a los efectos perniciosos de la *lex repetita* como posteriormente se verá, las citadas remisiones o reproducciones no tendrían un carácter indispensable.

En este sentido, el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que *“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”*. La estabilidad, pues, es una de las cualidades que integran el principio de seguridad jurídica, para facilitar el *“conocimiento y comprensión”* de las normas jurídicas.

A mayor abundamiento, observamos que el proyecto contiene un gran número de remisiones a órdenes para el desarrollo de ciertas cuestiones, cuando el anterior Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, sí regulaba pormenorizadamente algunas de ellas (como ocurre por ejemplo con las Comisiones), por lo que hasta en tanto no fueran dictadas dichas órdenes, habría un vacío normativo debido a la derogación del mentado Decreto.

En consecuencia y dado que además de lo anterior, el Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, lleva vigente apenas dos años y medio desde su entrada en vigor, sería conveniente que se acredite de manera más amplia las razones que hacen necesario el dictado de un nuevo decreto. De cualquier modo, recomendamos que todas aquellas previsiones que sean coincidentes con las del citado Decreto, se mantengan en la medida de lo posible con la misma redacción, dado que el contenido de las mismas a nuestro juicio, se encontraba mejor expuesto, y desarrollado de forma más clara y completa (como ocurre con los artículos dedicados al procedimiento de selección).

6.2.- Existe una excesiva remisión a Órdenes de la Consejería competente en materia de educación, para el desarrollo de aspectos contemplados en el proyecto, como ocurre con el Artículo 5.3, apartados 1 a 6 del Artículo 6, Artículos 7.3, 8.2, 9, 10.3, 12.2, 14.1, 14.3, 14.4, 15.2, 16.1, 17.3, 21.1 y 22.1. Ello provocaría una proliferación de disposiciones normativas adyacentes que sería causante, a su vez, de una falta de seguridad jurídica, en un ámbito tan denso y complejo como el de la función pública en materia educativa. Por tanto recomendamos que, en la medida de lo posible, el proyecto regule directamente alguno de los regímenes a cuyo desarrollo posterior se remite mediante Orden, de manera que haya una mayor y mejor cohesión entre las previsiones contempladas en el borrador sometido a informe.

Subsidiariamente, sugerimos que dicho desarrollo se lleve a cabo mediante una sola Orden, que regule todos los aspectos a los que se refieren los preceptos antes enunciados o, en su caso, el menor número de disposiciones posible, concretando esta habilitación en una Disposición Final.



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 6/16 | |

6.3.- Observamos que el proyecto de Decreto reproduce literalmente, ya sea de forma total o parcial, preceptos contenidos en normativa estatal de aplicación directa a la Comunidad Autónoma. Así cabría citar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre.

Se recuerda en este punto el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, el cual recuerda que ha venido expresado su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”:

“En concreto, se advierte que el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que <<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 (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 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 habido 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, 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



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 7/16 | |

autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevinida derogación de ésta (lo que de 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.

Ciertamente, este 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.

En el dictamen 591/2006 se ha advertido que la fórmula de identificación genérica de los preceptos que hacen uso de la “lex repetita”, mediante disposición adicional, aunque responde a una técnica ya empleada por los legisladores autonómicos y aporta ventajas de simplificación (facilitando la lectura del texto al evitar la inclusión reiterada de incisos explicativos), tiene el inconveniente de ser poco explícita, ya que no identifica los preceptos básicos reproducidos, ni cita la Ley de procedencia, sino simplemente el origen estatal y el título competencial que ha servido de base para dictarlas.

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) considera 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.



| | | | | |
|----------------------------|--|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 8/16 | |

La anterior conclusión sólo puede establecerse, claro está, 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.

También en este expediente cabe señalar que 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 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, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este 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.

Al igual que se subraya en el dictamen 277/2007, también es preciso destacar la necesidad de revisar globalmente el texto, de manera que se observe un criterio coherente y uniforme, dando cuenta además en el preámbulo de las razones que llevan a la reproducción de normas estatales y del modo y extensión con que ello se realiza”.

En consecuencia, consideramos que en primer lugar debería motivarse en el expediente la necesidad de reproducir en el proyecto determinados preceptos de una norma estatal de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Además, debe recordarse que la reproducción de estos preceptos o apartados de la legislación del Estado, ha de realizarse:

- Únicamente cuando ello resulte necesario o justificado en los términos anteriormente expuestos.

- Siempre de manera literal, existiendo una correspondencia idéntica, distinguiendo aquellos añadidos o desarrollos que no se contienen en la misma,

-Y con cita o referencia a los mismos. Así la reproducción de normas estatales o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión “de conformidad con lo previsto en...” o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas, que no aparecería en el Anteproyecto de ley que nos ocupa.



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 9/16 | |

Todo ello a efectos de evitar los efectos perniciosos de la *lex repetita* antes citados.

6.2.- **Parte Expositiva.** Debería citarse el artículo 76.2.b) del Estatuto de Autonomía relativo a las competencias en materia de función pública. Sería conveniente indicar en el párrafo sexto que se deroga el Decreto 153/2017, de 26 de septiembre.

6.3.- **Capítulo II.** Dado que se desarrolla ampliamente la formación de las personas titulares de la dirección, debería aludirse a los principios y a la duración de la misma, según se prevé en el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, o al menos, hacerse la correspondiente remisión.

6.4.- **Artículo 3.** En el apartado 1, sobre los cursos de actualización de competencias directivas previstos en el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, la STS de 28 de noviembre de 2016, Rec. N° 201/2015, concluye lo siguiente:

“1º Más que estar a la idea "curso de actualización" como figura autónoma o diferenciada respecto del "curso de formación para la función directiva", hay que estar a la idea de la actualización como elemento caracterizador de las habilidades adquiridas para la dirección, acreditadas con el certificado expedido tras superar el curso de formación

2º Tal certificación implica una habilitación de vigencia indefinida, pero si el fin del curso es formar en las habilidades propias de la dirección de un centro escolar, cabe entender que el transcurso del tiempo afecta a su contenido, de ahí que sea razonable que dentro de las "características" del curso ex 134.1.c) de la LOE , se prevea su renovabilidad, su necesaria actualización.

3º Esa necesidad de actualización está en la línea de la finalidad buscada con el sistema de formación para la dirección y a la vista de las complejas funciones del cargo de director, pues desde la obtención de la certificación habilitante a lo largo de ocho años habrá cambios en el sistema educativo, en el tejido social de la zona donde se ubica el centro, en los problemas relacionados con el alumnado, su extracción social, etc., más las novedades que puedan añadirse al régimen de gestión administrativa.

4º No se está, por tanto, ante una regulación extravagante, innovadora, sino ante un complemento necesario para que la habilitación obtenida por quienes voluntariamente realicen el curso de formación, mantenga su utilidad acreditadora de las habilidades directivas”.

Por tanto y según la doctrina del Alto Tribunal, la realización de estos cursos está plenamente justificada en el Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre.

6.5.- **Artículo 4.** Regula la formación de los directores y directoras.

6.5.1.- En el apartado 3 y con relación a lo dispuesto en el artículo 2.4 del Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, advertimos que la certificación acreditativa de haber superado un curso



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQjPqRgQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 10/16 | |

de formación, también podrá haberla expedido el Ministerio competente en materia de educación, en caso de que dicho Ministerio hubiera impartido dicho curso.

Sobre la necesidad de estar en posesión de esta certificación acreditativa, la ya mentada STS de 28 de noviembre de 2016, Rec. N° 201/2015, expresa lo siguiente: “ (...) el régimen del curso de formación para la dirección que regula el Real Decreto impugnado no se inserta en el sistema de formación continuada o permanente del profesorado, sino que se regula en la LOE como requisito habilitante o de concurrencia (...) Por la propia configuración de la función directiva en el régimen estatutario del profesorado de carrera: se trata de la regulación que se inserta en la forma de proveer un concreto puesto de trabajo diferenciado como es el de director, puesto individualizado cuya potenciación se pretende como lo demuestra, por ejemplo, su régimen económico”.

Por tanto, el Tribunal Supremo viene a reforzar la legitimidad del curso de formación, como requisito previo para poder participar en los procedimientos de selección para la dirección de los centros docentes públicos, a excepción de los universitarios.

6.5.2.- En el apartado 5 apuntamos que el artículo 3.1 del Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, no incluye al personal funcionario “en prácticas” para cubrir las plazas vacantes que no hayan podido ocuparse por personal funcionario de carrera, por lo que en la remisión a dicho precepto no debería incluirse a este personal.

6.6.- **Artículo 5.** En el apartado 2 además de a los Anexos II y III, debería mencionarse en todo caso el Anexo I del Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, ya que enuncia las competencias genéricas y específicas que deberán permitir tanto los cursos de formación como de actualización de competencias directivas.

En el apartado 4 respecto a la modalidad a distancia, debería añadirse que según lo dispuesto en el artículo 3.2 del Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, ésta se llevará a cabo “ mediante la utilización de sistemas telemáticos o electrónicos que garanticen la debida constancia de la participación y el aprovechamiento por parte del participante”.

En el mismo apartado 4 interpretamos que la “estructura modular” se refiere a los módulos previstos en los apartados 2 y 3.

6.7.- **Artículo 6.** En el apartado 4 manifestamos que, con arreglo a lo establecido en el artículo 35 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, además de las Delegaciones Territoriales está la figura de las “Delegaciones Provinciales” u “otras estructuras”, como distintas forma de organización territorial periférica, lo que se reitera para el resto del texto.

Siguiendo con el apartado 4 se alude a “Comisión Técnica de Baremación”, concepto que difiere del que se utiliza posteriormente de “Comisión de Selección”, debiendo optar por uno sólo de



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 11/16 | |

ellos dado que el artículo 135 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, únicamente alude a “Comisión”.

Consideramos que debería revisarse la redacción del apartado 5, al resultar confusa, genérica y farragosa, motivo por el que recomendamos como ya se expuso anteriormente, que se regule la Comisión de Selección de forma análoga al Decreto 153/2017, de 26 de septiembre, que incluía sus funciones.

6.8.- **Artículo 7.** En el apartado 1.d) sobre el proyecto de dirección, tendría que incluir como mínimo “*los objetivos, las líneas de actuación y la evaluación del mismo*”, a tenor de lo establecido en el artículo 134.1.d) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

La redacción del apartado 2 no es conforme con el artículo 134.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, al que habría que remitirse, pues éste no excluye “*las secciones*” de los centros de adultos, y no incluye a los “*conservatorios elementales de música y danza*”, dentro de los supuestos posibles para eximir de alguno de los requisitos previstos en el apartado 1 de dicho precepto, y que el proyecto concreta en los fijados por los párrafos a) y b) del apartado 1.

Por otra parte y respecto al mismo apartado 2, apuntamos que conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, “*Las habilitaciones y acreditaciones de directores de centros públicos expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley Orgánica se considerarán equivalentes a la certificación acreditativa de haber superado el curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva, indicada en el apartado 1, letra c), del artículo 134 de esta Ley Orgánica*”.

Las dos consideraciones anteriores se reiteran para los apartados 1 y 3 del **Artículo 12.**

6.9.- **Artículo 8.** La descripción del proyecto de dirección que se efectúa en el apartado 1 no es acorde con el Artículo 7.1.d), debiendo existir una coherencia entre ambas previsiones.

Interpretamos que la forma en la que está enunciado el apartado 2, según el cual “*considerándose los siguientes apartados*” respecto al proyecto de dirección, supone que la enumeración de dichos aspectos, posee un carácter ejemplificativo, pudiendo ser valorados otros distintos. Por ello, sería aconsejable matizar, en su caso, la importancia y prevalencia de los aspectos que se relacionan de manera expresa sobre cualquier otro no especificado, a efectos de garantizar la objetividad en la valoración del proyecto de dirección.

6.10.- **Artículo 9.** Respecto a los criterios de valoración podría efectuarse una remisión al artículo 135.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo: “*La selección 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. Se valorará de forma especial la experiencia previa en un equipo directivo, la situación de servicio activo, el destino, trabajo previo y labor docente desarrollada*



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 12/16 | |

en el centro cuya dirección se solicita, así como, en su caso, haber participado con una valoración positiva en el desarrollo de las acciones de calidad educativa reguladas en el apartado 4 del artículo 122 de esta Ley Orgánica, o en experiencias similares”.

Por otra parte planteamos si será posible y, en ese caso, si una misma persona podrá presentar candidaturas para varios centros, y cómo se procedería a admitir que un mismo candidato fuera seleccionado para dos o más centros. El artículo 6 del Decreto 173/2017, de 26 de septiembre disponía sobre el particular que “En el caso de que un mismo candidato o candidata presente varias candidaturas, el proyecto de dirección al que se refiere el artículo 5 deberá ser específico para cada uno de los centros a cuya dirección se opta”.

6.11.- **Artículo 10.** En el apartado 2 planteamos cómo se llevará a cabo la “actualización de su proyecto de dirección”, una vez acordada la renovación de la persona titular de la dirección.

6.12.- **Artículo 11.** En el apartado 1.a) conforme a lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en la causa de cese de la persona titular de la dirección por “finalización del periodo para el que fue nombrada”, habría de añadirse “y en su caso, de la prórroga del mismo”.

6.13.- **Artículo 13.** En el apartado 3 no se alcanza a comprender que la persona titular de la dirección realice la propuesta de nombramiento de miembros del equipo directivo, “de entre el profesorado con destino en el centro para un curso académico” cuando de forma motivada hubiere propuesto a profesorado sin destino definitivo en el centro, al resultar contradictoria la lectura de esta previsión.

6.14.- **Artículo 14.** En el apartado 5, además de lo que se dirá en técnica normativa, no parece procedente incluir en la evaluación continua de las personas titulares de la dirección, una evaluación particular de las personas que forman parte del equipo directivo, sin perjuicio de que se realice otra evaluación distinta para dichas personas de manera independiente.

6.15.- **Artículo 15.** En el apartado 3 consideramos que la previsión sobre la sustitución de la persona inspectora debería suprimirse, al aplicarse la normativa específica en materia de inspección educativa.

6.16.- **Artículo 16.** En el apartado 2 debería indicarse si la resolución agota la vía administrativa, el plazo para dictarla y notificarla, así como el sentido del silencio. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, éste tendría carácter estimatorio, toda vez que, salvo error de esta Asesoría Jurídica, no consta previsión al respecto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, ni en la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 13/16 | |

En el apartado 3, además de para el reconocimiento personal y profesional (Artículo 22), debería especificarse como así hace la Parte Expositiva, que la valoración positiva del ejercicio de la dirección tendrá efectos sobre los criterios de valoración de las candidaturas (Artículo 9), o el reconocimiento de la función directiva para la provisión de puestos de trabajo en la función pública docente (Artículo 17.3).

6.17.- **Artículo 17.** En el apartado 3 no se comprende a qué “*cargos directivos*” se está aludiendo, toda vez que el proyecto se limita a regular el régimen jurídico de las personas titulares de la dirección de los centros docentes públicos, de los que es titular la Administración de la Junta de Andalucía.

6.18.- **Artículo 18.** En el apartado 1.a) además de al procedimiento establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, debería añadirse el propio proyecto y las disposiciones que se dicten en su desarrollo.

6.19.- **Artículo 22.** El apartado 2 se refiere a las personas que hubieren ejercido con evaluación positiva el cargo de dirección durante al menos tres años de mandato completos, motivo por el que no debería incluirse esta previsión en un precepto que alude a los “equipos directivos”.

6.20.- **Disposición Adicional Primera.** Sobre los centros docentes públicos cuyos titulares sean corporaciones locales, la remisión a la Disposición Final Segunda de la Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, es errónea, debido hacerse a la Disposición Adicional Segunda. En todo caso, advertimos que dicha Disposición en su apartado 2 se remite al Título III de la misma Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, sobre el titular público promotor, Título que fue derogado por la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación, y el gobierno de los centros docentes, que a su vez ha sido derogada por la propia Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. En consecuencia, debería suprimirse la remisión a la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, pues en todo caso será de aplicación lo regulado en el Capítulo IV del Título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

6.21.- **Disposición Transitoria Única.** Nos planteamos el supuesto de que la persona titular de la dirección, a la entrada en vigor del proyecto, ya estuviera siendo evaluada conforme a las previsiones del Decreto 153/2017, de 26 de septiembre. Ello se hace extensible al reconocimiento de la función directiva, especialmente respecto a los porcentajes de consolidación del complemento específico, que no coinciden con los contemplados en el mentado Decreto.

SÉPTIMA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

7.1.- Con el fin de evitar un uso sexista del lenguaje y favorecer la uniformidad de concepto, recomendamos que se empleen fórmulas que engloben ambos géneros, pudiendo reemplazarse expresiones del tipo “*director o directora*” por “persona titular de la dirección” u otra similar.



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 14/16 | |

7.3.- Las expresiones análogas a “de este Decreto” o “del presente artículo”, deberían suprimirse.

7.4.- **Artículo 2.** El apartado 4 podría suprimirse por reiterativo, dado que su contenido ya se contempla específicamente en el Artículo 14.4.

7.5.- **Artículo 4.** En el apartado 3 habría de indicar “Consejería competente en materia de educación”, lo que se reitera para el resto del proyecto.

7.6.- **Artículo 7.** En el apartado 2 donde dice “subapartados” habría de señalar “párrafos”. Ello se reproduce para el **Artículo 12.3.**

7.7.- **Capítulo V.** La regulación de la evaluación respecto a las personas titulares de la dirección y el equipo directivo, deberían contemplarse de manera claramente diferenciada. En todo caso, habría de modificarse el título del Capítulo indicando que también se incluye la evaluación de los equipos directivos.

7.8.- **Artículo 14.** El apartado 5 debería trasladarse al Artículo 15, dado que regula la evaluación continua de las personas titulares de la dirección.

La expresión “ha ejercido” habría de reemplazarse por “hubiera ejercido”.

7.9.- **Artículo 19.** En el apartado 2 en lugar de “apartado anterior” habría de indicar “apartado 1”.

7.10.- **Artículo 21.** En el apartado 1 donde dice “al que por Orden se determine” debería rezar “que será regulado mediante Orden”.

En el segundo inciso del apartado 2 habría de suprimirse la dicción literal del artículo 25.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, aconsejándose la siguiente redacción: “En aplicación de lo dispuesto en el artículo 25.1.a) de la Ley 39/2015, de 12 de octubre, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa, la persona interesada podrá entender desestimada su pretensión por silencio administrativo”.

7.11.- **Disposición Adicional Segunda.** Consideramos innecesaria la alusión a los centros integrados de formación profesional, y la remisión al Decreto 334/2009, de 22 de septiembre, que los regula, puesto que el artículo 107.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, ya establece que “En relación con los centros integrados y de referencia nacional de formación profesional se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en las normas que la desarrollen”.



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 15/16 | |

7.12.- **Disposición Adicional Tercera.** Habría de indicar “apartado 1.c)” y no “*apartado 1,c)*”.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Jaime Vaillo Hernández.



| | | | | |
|----------------------------|---|---------------|------------|--|
| Código: | 43CVe834U7AQRXyhQJpQrGQ-H2FgmZ | Fecha | 22/05/2020 | |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 16/16 | |