



## CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

<b>Dictamen:</b>	97/2022
<b>Expediente:</b>	84/2022
<b>Consultante:</b>	Presidenta de les Illes Balears
<b>Objeto:</b>	Proyecto de decreto por el que se regula el Centro de Formación, Innovación e Investigación para el ejercicio de la función directiva escolar de las Illes Balears (CFIRDE-Ib)
<b>Miembros asistentes:</b>	Antonio José Diéguez Seguí, presidente Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria Joan Oliver Araujo Octavi Josep Pons Castejón Felio José Bauzá Martorell Catalina Pons-Estel Tugores María de los Ángeles Berrocal Vela José Argüelles Pintos Antonia María Perelló Jorquera Bartolomé Jesús Vidal Pons

En la sesión de día 16 de noviembre de 2022 el Consejo Consultivo, formado por los miembros mencionados y con la asistencia de la letrada jefe, con voz pero sin voto, ha acordado por unanimidad emitir el dictamen siguiente:

### ANTECEDENTES

1. En fecha 29 de julio de 2022 se registra de entrada en nuestra sede la consulta formulada el día anterior por la Presidenta de las Illes Balears, a petición de la Consejería de Educación y Formación Profesional, en relación con el Proyecto de decreto por el que se regula el Centro de Formación, Innovación e Investigación para el ejercicio de la función directiva escolar de las Illes Balears (CFIRDE-Ib). El texto final del Proyecto normativo se presenta en las versiones catalana y castellana debidamente autorizadas.

2. Del expediente aportado —en formato papel—, debidamente diligenciado e indexado, relativo al procedimiento de elaboración, debemos destacar los siguientes trámites y actuaciones:

A) *En la fase de consulta previa:*

i) La Memoria justificativa de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa de 5 de octubre de 2021 sobre la consulta pública previa.

ii) La Resolución de 6 de octubre de 2021 del Consejero de Educación y Formación Profesional por la que se ordena que se sustancie una consulta pública previa a la elaboración del Proyecto, prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, fijando un plazo de quince días hábiles para formular aportaciones telemáticas a través del Portal de Participación Ciudadana.

iii) El certificado de 2 de noviembre de 2021 de la Dirección General de Participación, Transparencia y Voluntariado, de publicación de la consulta pública previa en la página de



Participación Ciudadana que acredita la realización del trámite, del 8 al 29 de octubre y con un resultado de 39 visitas.

iv) El certificado de 3 de noviembre de 2021, de la Jefa del Servicio de Normalización Lingüística y Formación de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa, sobre publicación de la consulta del 6 al 29 de octubre; número de visitas y no aportaciones telemáticas.

v) La Memoria justificativa de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa de 4 de noviembre de 2021 que considera adecuado proponer el inicio del procedimiento de elaboración de un Proyecto de decreto.

*B) Inicio del procedimiento*

i) En fecha 10 de noviembre de 2021 el Consejero de Educación y Formación Profesional dicta la resolución por la que ordena iniciar el procedimiento de elaboración designando como órgano responsable de la tramitación la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa.

ii) La Memoria *inicial* de análisis de impacto normativo (MAIN), suscrita por la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa el 23 de noviembre de 2021, que expone la oportunidad de la propuesta, con la justificación de la necesidad de regulación, de su rango normativo, la adecuación de la regulación a los objetivos y finalidad de la norma; el contenido con el marco normativo en que se inserta la propuesta, y las disposiciones vigentes que a las que afecta o deroga y el marco competencial; el análisis de los impactos económico y presupuestario y las cargas administrativas que comporta la propuesta; la referencia al procedimiento de elaboración normativa; la evaluación del cumplimiento de los principios de buena regulación; las consideraciones sobre el impacto sobre la familia; la infancia de acuerdo con la Ley 40/2003; la adolescencia, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996 y en la Ley autonómica 9/2019; sobre orientación sexual y la igualdad por identidad de género, en cumplimiento de la Ley 8/2016.

Consta en el expediente el Proyecto normativo —como *primer borrador*— en la versión catalana.

*C) En la fase de audiencia y participación e información pública:*

i) Mediante Nota interna de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa de 16 de noviembre de 2021 se solicita al Secretario General de la Consejería de Educación y Formación Profesional; Director General de Planificación, Ordenación y Centros; Directora General de Personal Docente; Director General de Formación Profesional y Enseñanzas Artísticas Superiores; Jefa de Departamento de la Inspección Educativa; Delegado Territorial de Educación de Menorca; Delegada Territorial de Educación en Eivissa y Formentera se remite el borrador de la propuesta normativa.

ii) Mediante Nota de la misma fecha también se remite el borrador a las secretarías generales de las Consejerías de la Administración Autonómica.

iii) Consta en el expediente las aportaciones del Secretario General de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes; de 22 de noviembre de 2021; de la Jefa de Departamento de la Inspección Educativa de 26 de noviembre; del Secretario General de la Consejería de



Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de noviembre; del Director General de Planificación, Ordenación y Centros de 1 de diciembre; de la Secretaria General de la Consejería de Fondos Europeos, Universidad y Cultura de 14 de diciembre de 2021. Respecto a las mismas, la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa elabora el Informe de 23 de diciembre de 2021.

A continuación, consta en el expediente el segundo borrador del Proyecto de decreto, en la versión catalana.

*D) En la fase de informes y dictámenes y elaboración final del texto, constan los siguientes:*

*i) Las observaciones y sugerencias de la Jefa del Departamento de inspección Educativa de 26 de noviembre de 2021; El Acta de la reunión de representantes de las asociaciones de directores de 24 de enero de 2022; El Informe aprobado por la Junta Directiva de ADESME- Associació de directors d'ensenyança secundària de Menorca, el 25 de enero de 2022; Y el Acta de la Mesa Sectorial de Educación de 27 de enero de 2022.*

El 14 de febrero de 2022, la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa emite Informe sobre las aportaciones anteriores.

*ii) El Instituto Balear de la Mujer, el 16 de febrero de 2022, remite el Informe de impacto de género sobre el Proyecto de 14 de febrero, y en el que formula recomendaciones lingüísticas; sobre la inclusión del principio de transversalidad de las funciones directivas y fomento de la coeducación; el fomento de un lenguaje no sexista; y especificar la composición paritaria del Consejo de centro. Así como requerir información sobre el Proyecto normativo definitivo para comprobar la inclusión de las medidas.*

A continuación, consta en el expediente el tercer borrador del proyecto de decreto, en la versión catalana.

*iii) El 2 de mayo de 2022 el Secretario del Consejo Escolar de las Illes Balears remite al Secretario General la comunicación, en respuesta a la petición de Informe, por la que se adjunta el Informe 1/2022, aprobado por el Pleno del Consejo Escolar de 6 de abril y el Voto particular de ADIDE- Associació d'inspectors i inspectores d'Educació.*

*iv) El 30 de mayo de 2022, la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa emite Informe sobre las recomendaciones del Institut Balear de la Dona y de las aportaciones del Consejo Escolar de las Illes Balears y del Departamento de Inspección Educativa.*

A continuación, consta en el expediente el cuarto borrador del proyecto de decreto, en la versión catalana y castellana.

*v) El Departamento Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Educación y formación Profesional emite, el 12 de julio de 2022, Informe relativo al texto del Proyecto también contiene consideraciones respecto al procedimiento de elaboración, en particular, sobre la conveniencia de incluir en el Preámbulo de la norma la referencia a la Ley 1/2022, de Educación de las Illes Balears.*

Informe de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa de 23 de diciembre de 2021; de 14 de febrero y de 30 de mayo de 2022 —a que hemos hecho referencia—; y de 14 de julio de 2022 sobre las aportaciones.



vi) Consta el Informe del Secretario General de la Consejería de Educación y Formación Profesional de 12 de julio de 2022, en aplicación de la doctrina del Consejo Consultivo, que se remite en cuanto a las consideraciones jurídicas a lo suscrito en el Informe de 12 de julio a que hemos hecho referencia.

vii) Consta el Certificado de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa de 14 de julio de 2022, relativo al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 7. c y d de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el artículo 51 de la Ley autonómica 1/2019, en los términos establecidos en la Instrucción de 30 de agosto de 2018.

E) Figura en la documentación remitida la versión del Proyecto de decreto en catalán y castellano, como texto final autorizado mediante Resolución de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa de 14 de julio de 2022.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera

#### Legitimación y carácter del dictamen

La Presidenta de las Illes Balears se encuentra legitimada para solicitar el presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears y corresponde al Consejo Consultivo su emisión con carácter preceptivo, al amparo de lo establecido en el artículo 18.7 de la Ley anterior. No ofrece ninguna duda a este Órgano de consulta el carácter preceptivo del dictamen, en el mismo sentido en que se pronuncia la Administración consultante, al considerar la Propuesta como un Proyecto de disposición reglamentaria que excede el ámbito puramente organizativo, pues considera que, aun cuando no tenga una eficacia directa para los ciudadanos, si incide en las condiciones de trabajo del personal docente y por el carácter garantista de los dictámenes de este Órgano Asesor.

Así pues, al amparo de la normativa reguladora de este Órgano de consulta vigente y de la doctrina más reciente ajustada a la misma, dado el alcance del apartado 7 del artículo 18 de la Ley 5/2010, ha de considerarse que el dictamen es preceptivo:

Así, esta afectación *ad extra* de carácter sectorial es el mismo criterio que siguió este Consejo en el Dictamen núm. 123/2019, en ese caso:

En efecto, ninguna duda ofrece para este Órgano de consulta el carácter preceptivo del dictamen tal como resulta del precepto legal anterior, al tratarse de un proyecto de disposición reglamentaria que tiene por objeto aprobar el Reglamento de funcionamiento y organización de centros socioeducativos específicos del sistema de justicia juvenil para 5 el cumplimiento de las medidas privativas de libertad en las Illes Balears en respuesta al mandato legal del artículo 45 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores —que establece que la ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores en sus sentencias firmes es competencia de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla— y a la habilitación expresa al Gobierno balear prevista en artículo 217 de la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de Atención y Derechos de la Infancia y Adolescencia de las Illes Balears para regular, por vía reglamentaria, la organización y el funcionamiento de estos centros socioeducativos. Por su parte, aún cuando la



regulación proyectada tiene un marcado carácter organizativo y procedimental sin duda presenta también una clara eficacia «ad extra», al afectar esencialmente a las personas menores de edad infractoras que permanecen en estos centros. Por consiguiente, debemos concluir que nuestra intervención resulta aquí preceptiva.

El Dictamen núm. 37/2021 sobre el carácter preceptivo de los dictámenes emitidos en relación a proyectos reglamentarios de carácter organizativo, con cita de otros anteriores, estableció:

El dictamen s'emet amb caràcter preceptiu d'acord amb l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, atès que l'objecte de la consulta és un projecte reglamentari de modificació d'un decret anterior —el Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears— aprovat d'acord amb el nostre Dictamen 12/2017, que fou emès amb caràcter preceptiu. En efecte, tot i considerar que el Projecte regulava un òrgan col·legiat de participació i consulta de l'Administració autonòmica, no obstant això, una vegada analitzat amb deteniment el contingut vam concloure que no es tractava d'un projecte de reglament de caràcter merament organitzatiu —supòsit que exceptua de la nostra intervenció la lletra a de l'article 18.7 esmentat—, sinó que presentava uns clars efectes ad extra, de conformitat amb els criteris recollits en la nostra doctrina més recent i reproduïts en el dictamen esmentat, en què vam dir:

«El dictamen que se sol·licita té la condició de preceptiu, malgrat integrar de manera substancial la creació i la regulació d'un nou òrgan col·legiat de participació i consulta de l'Administració autonòmica. Això mereix una anàlisi amb més deteniment.

»De fet, en la nostra doctrina més recent —dictàmens 57/2000, 136/2000, 34/2011 i 105/2016— hem assumit que hi ha supòsits de reglaments majorment organitzatius (perquè són creació i regulació d'un òrgan col·legiat) en què es produeixen efectes ad extra de la norma:

»a) Quan afecta en la composició tercers aliens a l'Administració autonòmica, principalment representants de la ciutadania. En aquest cas, abandonant l'estricta formalisme, hem d'entendre que és procedent també la garantia del dictamen d'aquest òrgan consultiu, mentre que la manera de composició i representació de l'òrgan i el seu funcionament poden vehicular aquesta participació legalment exigida. És el cas que s'analitza, en què el legislador balear (article 7 de la Llei 8/2016, de 30 de maig) exigeix la regulació del Consell d'LGTBI.

»b) Quan l'òrgan creat per primera vegada, en execució de la llei, ex novo, impliqui la col·laboració ciutadana, social o professional amb l'Administració i pugui tenir incidència en les actuacions administratives i en l'exercici dels drets fonamentals (exemple de la regulació del Comitè d'Ètica de la Investigació de les Illes Balears). En aquest cas la simple lectura de les funcions de Consell d'LGTBI mostra que la regulació —execució de la llei per primera vegada— va més enllà de la simple actuació interna de l'Administració.

»c) Per descomptat, cal el dictamen en els projectes en què —a més de la regulació organitzativa— es trobi qualsevol norma proposada que afecti una matèria o sector 8 material amb implicació o sense d'altres administracions. En aquest cas, la presència d'una norma innovadora, com és la disposició addicional segona, relativa a participació del Consell LGTBI en altres òrgans col·legiats exigeix també una anàlisi detallada.

»No hi és de més recordar ja des d'ara l'article 7.1 de la Llei balear 8/2016:

“Es crea el Consell d'LGTBI de les Illes Balears, com un espai de participació ciutadana superior en matèria de drets i deures de les persones LGTBI i com a òrgan consultiu de les administracions balears que incideixen en aquest àmbit, sens perjudici de les funcions i les competències d'altres òrgans o ens que la legislació estableixi. En aquest consell hi tenen representació les associacions que treballin principalment en favor



## CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

dels drets de les persones LGTBI i persones i professionals que hagin destacat per llur tasca i expertesa en aquest àmbit”.

»En conclusió, el Consell Consultiu entén, compartint el sentit de la consulta de la Presidència de les Illes Balears, que el dictamen té la qualitat de preceptiu.»

Una vegada traslladada la doctrina anterior al cas present i atès que l'objecte de la modificació proposada afecta la composició del Consell d'LGTBI de les Illes Balears — es modifica una lletra d'un apartat de l'article 6 del Decret 9/2017, relatiu a la composició del Ple del Consell— hem de concloure, per tant, que el nostre dictamen té la qualitat de preceptiu en atenció als efectes ad extra de la modificació projectada.

### Segunda

#### Análisis del procedimiento

Respecto al procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto, al haberse iniciado mediante Resolución del Consejero de Educación y formación Profesional de 10 de noviembre de 2021, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (con las modificaciones operadas por la STC 55/2018) y de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, serán de aplicación a su tramitación los preceptos contenidos en esta normativa vigente en la fecha de inicio.

En principio —y sin perjuicio de lo que se dirá más adelante— la tramitación seguida se ajusta a la fijada en la normativa aplicable:

Figuran en el expediente los trámites imprescindibles siguientes: *a)* consulta pública previa; *b)* la resolución de inicio; *c)* la consulta a los órganos directivos de la Consejería de Educación y Formación Profesional; *d)* las secretarías generales de las consejerías de la Administración autonómica; *e)* Informe de impacto de género; y *f)* Informe jurídico sobre la tramitación e Informe de Secretaría General; Consta una MAIN inicial e Informes sobre las aportaciones realizadas.

No consta la realización del trámite de información pública, si el de consulta y participación, en los términos expuestos en los Antecedentes. Así se ha aportado la Nota interna de envío a las secretarías generales de las consejerías y constan, asimismo, algunas aportaciones o comunicaciones en respuesta al trámite).

En el Informe jurídico se señala que «El tràmit d'audiència s'ha complert mitjançant la tramesa del Projecte de decret de referència a tots els òrgans, ens i entitats que consten a l'expedient. Entre d'altres, al Consell Escolar de les Illes Balears [...]».

Por otra parte, no se ha solicitado ni justificado la no necesidad del Dictamen del Consejo Económico y Social, durante el procedimiento de la elaboración, ni en la MAIN o el Informe Jurídico, si bien debería haberse hecho alguna consideración sobre la no procedencia de este Informe a que alude el artículo 59.1 *a* de la Ley 1/2019, puede entenderse que el Proyecto de decreto no supone una regulación directa ni estructural de materias económicas, laborales o de ocupación, de acuerdo con el artículo 2.1 *a* de la ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, en la redacción dada por la Ley 5/2009, de 7 de junio, ni tampoco afecta a la organización, las competencias o el funcionamiento del propio Consejo Económico y Social.



Respecto a la publicidad, consta en el expediente el certificado de publicación del Proyecto y toda la información de relevancia jurídica de este expediente en el Portal de Transparencia de la Administración autonómica para dar cumplimiento a las obligaciones del artículo 7, letras *c* y *d*, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 51 de la Ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears, se ha dado cuenta del cumplimiento de este requisito en el citado Certificado de 14 de julio de 2022.

No obstante, el Consejo Consultivo debe hacer las siguientes *observaciones*:

1. No consta en el Preámbulo de la norma la referencia a los principios de buena regulación; sí consta en la MAIN como «evaluación del cumplimiento de los principios de buena regulación» la referencia al cumplimiento a los principios de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de transparencia y de eficiencia. Podemos avanzar, pues, que la referencia a la adecuación del Proyecto normativo a los principios de buena regulación deberá incluirse en el Preámbulo de la norma, teniendo esta observación *carácter esencial*.

2. Tal como hemos expuesto, se ha suscrito una MAIN al inicio del procedimiento de elaboración y, posteriormente, se han emitido los Informes sobre las aportaciones, en algunos de los cuales se hace mención a que se incorporan como Anexo III de la MAIN; Sin embargo, no se ha aportado con la documentación una *nueva versión de la MAIN y sus anexos*, como documento final del procedimiento junto con la versión final del texto normativo, por lo que *deberá completarse*, todo ello de conformidad con el artículo 60.1 de la Ley 1/2019, que la configura como un documento dinámico que desde el inicio del procedimiento incorpora los aspectos relevantes de la tramitación, sin que ello suponga reproducir todo el texto de la anterior sino utilizar la remisión y, en su caso, actualizar los diferentes trámites realizados.

3. Respecto a la evaluación de los impactos económicos y presupuestarios:

En la MAIN inicial se hace referencia respecto al Impacto económico a que el Proyecto no tiene una repercusión económica, aludiendo a la naturaleza de la regulación de la organización interna de los centros docentes, al estar dirigida la regulación expresamente al régimen de organización y funcionamiento del CFIRDE-Ib.

Respecto al Impacto presupuestario la MAIN hace una remisión a que las dependencias que se establecerán en la actual sede del CEP de Palma; y que la Dirección General de Planificación, Ordenación y Centres ya tiene prevista una dotación en los presupuestos del año 2022 (en la partida destinada al funcionamiento de los centros de formación del profesorado), sin indicar ni el coste ni otros datos (sólo una referencia a que no supone un aumento en los gastos destinados al personal de limpieza).

Se manifiesta que no se crearan nuevas plazas de personal, puesto que el equipo estará formado por un director y personal asesor de formación (personal docente cubierto en comisión de servicios) y, por tanto, sólo se deberán tener en cuenta los complementos específicos singulares de estos cargos, *que no se cuantifican*. (Esta cuestión de la provisión de los puestos de trabajo se analizará al examinar el contenido del Proyecto normativo).

Por otra parte, aun cuando consta en el expediente el Informe de Secretaria, éste no se pronuncia sobre aspectos presupuestarios, toda vez que, tal como consta en el Preámbulo



del Proyecto normativo y en otras referencias documentales del proceso de elaboración, el Centro de Formación, Innovación e Investigación para el ejercicio de la función directiva escolar de las Illes Balears ya fue creado mediante el Decreto 29/2021, de 17 de mayo y también consta que se ha procedido al nombramiento del director del mismo (ver referencia a la participación en la reunión de la Mesa Sectorial de Educación y en la de los representantes de las asociaciones de directores, páginas 92 y 97 del expediente).

Así pues, resulta que ni este *análisis presupuestario* —ni el Informe de Secretaria— aporta datos suficientes, por lo que *tendrá que completarse*. Esta observación *tiene carácter esencial*.

También se hace referencia a que el Proyecto no supone ningún procedimiento susceptible de generar cargas administrativas, y, en consecuencia, no genera cargas económicas derivadas de nuevos procedimientos.

4. Respecto a la valoración de otros impactos de la nueva norma, en la MAIN sólo se hace referencia a que la norma no genera ningún impacto respecto a aquellos impactos concernidos en la Ley 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias; la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la Atención de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears; la Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI—fobia—.

Sin embargo, no contiene ninguna referencia a la justificación de la no necesidad o valoración del impacto climático que exige en la tramitación de la norma el artículo 18 de la Ley 10/2019, del cambio climático y transición energética de las Illes Balears; ni sobre el impacto sobre la discapacidad en los términos que ha señalado este Consejo Consultivo.

Así pues, deberá completarse la evaluación de estos impactos en la MAIN final. Esta observación *tiene carácter esencial*.

5. Respecto a la *fase de audiencia e información pública*:

Debemos señalar que no consta el trámite de *información pública* mediante la publicación en la página web y en el BOIB.

Ciertamente, el artículo 58.1.e de la Ley 1/2019, y el apartado 3 del mismo artículo señalan que deberá realizarse el trámite de información pública, cuando resulte preceptivo o sea conveniente, a criterio del órgano responsable de la tramitación; Y que se puede prescindir de los trámites de audiencia y de información pública en el caso de normas presupuestarias u organizativas, y, excepcionalmente, cuando concurren razones de interés público que lo justifiquen, las cuales han de constar en el expediente.

Por otra parte, en la MAIN inicial —la única que se ha aportado— se hace referencia a que se realizará el trámite de audiencia e información pública; mientras que en el Informe jurídico se indica que se ha realizado el trámite de audiencia mediante el envío del proyecto de decreto a todos los órganos, entes y entidades «que constan en el expediente», sin que se justifique que no se realice el trámite de información pública y con mención específica a la realización de la consulta pública previa y el resultado de participación de la misma.

Así pues, no podemos dejar de señalar que resulta paradójico —y contradictorio— que se realice el trámite de consulta pública previa y no el de información pública que se sustituye



por el trámite de audiencia y participación. Este órgano de consulta considera que el trámite de información pública no se puede omitir si no se justifican razones de interés público, no pudiéndose considerar como tal este trámite denominado «de audiencia y participación». Esta observación tiene carácter esencial.

6. Consta el Acta de la Mesa Sectorial de Educación, toda vez que el proyecto tiene una incidencia en las condiciones de trabajo del personal docente. También consta la Reunión de representantes de asociaciones de directores.

7. Consta el Informe del Consejo Escolar de las Illes Balears, dando cumplimiento a un trámite específico previsto en el artículo 6.3 del Decreto legislativo 112/2001, de 8 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Consejos Escolares, como órgano de participación y de consulta de toda la comunidad educativa, y que cuenta asimismo con representación de la UIB y de los consejos insulares y los ayuntamientos, cuyas funciones y composición se mantienen por el artículo 78, con las modificaciones introducidas por la Disposición Final Séptima de la Ley 1/2022.

### **Tercera**

#### **Marco normativo y competencial**

##### **A) Marco normativo y competencial**

En el Preámbulo de la norma se hace referencia expresa a los artículos 36.2 del Estatuto de Autonomía, que atribuyen la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados en el territorio de las Illes Balears, y también se hace referencia al traspaso de competencias.

No obstante, el art 36 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears contempla otros aspectos, que podemos entender concernidos directamente por el Proyecto de decreto *in fieri*:

De acuerdo con lo que dispone el artículo 27 y el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución en materia de enseñanza, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears:

1. En materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva en la creación, *la organización y el régimen de los centros públicos; régimen de becas y ayudas con fondos propios, la formación y el perfeccionamiento del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares complementarias en relación con los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, en colaboración con los órganos de participación de los padres y las madres de sus alumnos. [La cursiva es nuestra]*

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

Por lo tanto, debe también incluirse este apartado primero del artículo 36 del Estatuto de Autonomía en la referencia al marco normativo, en concreto, por la referencia a la formación y perfeccionamiento del personal docente, y, en consecuencia, trasladarse al Preámbulo, como diremos *infra*.



Respecto a este marco normativo deben también tenerse en cuenta los artículos 122 bis.1 y 131 y siguientes de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOMLOE), —que se citan en el Preámbulo del decreto *in fieri*— y, en particular el régimen de distribución de competencias establecido en la Constitución respecto a la educación (artículos 27 y 149.1.30).

El Dictamen del Consejo de Estado núm. 573/2014 respecto al Proyecto de decreto 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, de 3 de mayo, de Educación, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas, tramitado —sin que conste *en dicho Dictamen* que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears participara en la tramitación, a través de la Conferencia de Educación— y aprobado a resultas de la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, entre cuyos principios se figuran el aumento de la autonomía de los centros y el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los mismos —tal como manifiesta el propio Preámbulo de la norma, aprobada como Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre—, contiene el pronunciamiento sobre el marco competencial de la materia sobre la formación de la función directiva escolar, con remisión a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Aun cuando el artículo 134 ha sido modificado en 2013 —tal como acabamos de señalar— y en 2020 en lo que respecta a los requisitos para el ejercicio para ser candidato a director, así como el procedimiento de selección regulado en el artículo 135, el citado Real decreto tiene el carácter de norma básica y se dicta al amparo del artículo 149.1.30<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para establecer las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. La modificación operada por la LOMLOE remite a la regulación de cada Administración Educativa el establecimiento como requisito de la formación para el ejercicio de la función directiva escolar. Por lo que deberemos estar a lo establecido en la Ley autonómica 1/2022.

Aun cuando el Proyecto de decreto objeto de esta consulta *tiene un alcance mucho más limitado, pues se trata de la regulación de la organización y funcionamiento de un Centro específico para la formación de la función directiva escolar* —y no propiamente la regulación de procesos relativos al ejercicio de la función directiva escolar— el Dictamen del Consejo de Estado manifiesta que:

[...]

Por tanto, la regulación del sistema de provisión de los puestos o cargos de directores de los centros públicos está relacionada con el régimen de los cuerpos docentes. La importancia de la función directiva, a la que sólo pueden acceder los funcionarios de carrera de la función pública docente (artículo 134.1.a), justifica que el Estado establezca la regulación del procedimiento de selección y nombramiento de los directores de los centros públicos, procurando con ello el establecimiento de unos criterios comunes en dichos procedimientos que es propio de la función que las bases cumplen en esta materia (así se razona por la STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 8º), bases que pueden ser establecidas por normas reglamentarias (SSTC 235/1999 y 213/2013). Y es más, las normas reglamentarias pueden no desarrollar previsiones



legales básicas, pero sí contener ellas normas básicas siempre que las bases que establezcan guarden la necesaria relación con la materia educación y operen esas normas reglamentarias como el complemento necesario de la regulación legal (STC 213/2013, FJ 8º).

La jurisprudencia constitucional reseñada ofrece, a juicio del Consejo de Estado, un fundamento más claro al Proyecto que el ahora contenido en el preámbulo. A la vista de dicha jurisprudencia, cabe considerar que el régimen proyectado, que desarrolla lo previsto en el artículo 134.1.c) de la LOE en materia de curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva, puede dictarse en ejercicio de la competencia que al Estado corresponde conforme al artículo 149.1.30 de la Constitución. Los cursos de actualización, que entroncan con el derecho del profesorado a la formación permanente (artículo 102.1 de la LOE, que tiene carácter básico: "La formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros"), son claves para el tratamiento de las situaciones transitorias, esto es, las de aquellos profesores que estén en posesión de habilitaciones o acreditaciones de dirección de centros públicos expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LOMCE o que dirijan centros públicos docentes en la actualidad. Entiende por ello igualmente el Consejo de Estado que la referida jurisprudencia (STC 213/2013) da cobertura a la regulación por el Estado de la figura de los cursos de actualización de competencias directivas.

Dicho esto, debe tenerse en cuenta que el Preámbulo del Proyecto normativo ahora examinado hace referencia a los artículos 134 y 135 de la LOE en la redacción dada por la LOMLOE. Por lo que hay que tener en cuenta la Disposición final quinta de esta última Ley respecto al calendario de implantación y a la entrada en vigor de las modificaciones relativas a la selección del director de los centros educativos. Precisamente, la nueva redacción dada al apartado 1.c del artículo 134 establece que podrá tenerse en cuenta como requisito la formación y remite al apartado 6 del artículo 135 —tal como hemos señalado—.

También debemos hacer mención a la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de educación de las Illes Balears (LEIB), supone un desarrollo del Estatuto de Autonomía en el ámbito de la legislación educativa estatal. La Disposición final décima de la Ley prevé el desarrollo normativo y habilita para ello al Gobierno [Esta norma es objeto del Recurso de Inconstitucionalidad núm. 4354-2022, que no se refiere a los artículos 129.1 y 40 citados en el Preámbulo del decreto in fieri].

Efectivamente, el artículo 129 de esta Ley autonómica sobre la Formación para la función directiva, establece que:

1. La formació per a l'exercici de la direcció és un element fonamental per al seu adequat desenvolupament i per disposar de direccions ben formades i competents que donin resposta a les necessitats dels centres. La formació ha d'estar centrada especialment en les funcions de l'equip directiu.
2. El pla de formació per assolir aquests objectius ha de preveure dues fases: la d'acreditació i la d'actualització.
3. L'administració ha de promoure l'accés a la formació d'acreditació a totes les persones que disposin dels requisits d'accés que s'estableixin.
4. L'administració ha de promoure la formació contínua per als altres membres dels equips directius.



Además de regular, en los artículos 130 a 133, el acceso a la función directiva, la selección de los directores, la evaluación de la función directiva y el reconocimiento profesional de la función directiva, en cuyo ámbito se establece que la Administración educativa, con participación de la Mesa de Diálogo Permanente con los Directores y las Asociaciones de Directores, facilitará la competencia profesional del ejercicio de la función directiva. También se regula en el artículo 127 la Dirección de los centros educativos públicos ( de dice expresamente en el apartado 5 que la Administración Educativa ha de fomentar la capacidad de liderazgo educativo y de gestión de los centros) y en el artículo 128 el proyecto de dirección; El artículo 73 de la Ley al regular la Mesa de Diálogo Permanente con los Directores y las Asociaciones de Directores incluye el estudio de del modelo de función directiva y el buen funcionamiento de los centros; La Disposición adicional decimosexta regula el reconocimiento social de los equipos directivos, estableciéndose un plazo de dos años para elaborar un Plan para mejorar ese reconocimiento, incluyendo complementos retributivos asociados al desarrollo de cargos directivos.

En el Capítulo III del Título VI sobre los elementos pedagógicos específicos del modelo educativo propio, se regula la Formación del profesorado (artículos 143 a 146), incluyendo la regulación del sistema de formación permanente de las Illes Balears que se organiza por medio de centros de profesorado y de los centros educativos con autonomía pedagógica y de gestión.

Llama la atención que en la Ley autonómica de Educación no se haga ninguna referencia a la formación, innovación e investigación del ejercicio de la función directiva escolar, ni al Centro específico cuya regulación ahora se quiere aprobar y que fue creado en el año 2021, y por tanto, con una tramitación coetánea.

Por último, debemos mencionar el Decreto 41/2016, de 15 de julio, por el que se regula la formación permanente del profesorado de la enseñanza no universitaria de las Illes Balears, dado que el Centro objeto de la regulación examinada se ubica en el Centro de Profesorado de Palma, tal como se señala expresamente.

En el Preámbulo del Decreto se hace también mención al aspecto de la promoción de la investigación e innovación educativas y de la capacitación de las competencias profesionales.

B) Ya nos hemos pronunciado *supra* sobre el carácter preceptivo de este dictamen en atención a la naturaleza de la propuesta normativa, aun cuando no tenga una eficacia *ad extra* directa de carácter general para toda la ciudadanía, si afecta al personal docente; en todo caso, nada obsta a la participación de este órgano de consulta el hecho que se trate de un aspecto específico —así como en el caso de desarrollos parciales de la ley— en materia de Educación básica estatal y autonómica, dada la *garantía preventiva* que ejercen los altos órganos de consulta, en expresión acuñada por el Consejo de Estado.

C) Por lo que se refiere al rango normativo, es el de decreto por aplicación de lo dispuesto en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía y los artículos 46 y 47 de la Ley 1/2019. Se trata de un reglamento con un marcado carácter organizativo, aun cuando tenga una eficacia *ad extra* de carácter sectorial, tal como hemos manifestado.

D) Corresponde al Gobierno de las Illes Balears la aprobación de esta norma, a propuesta del Consejero de Educación y Formación Profesional, que es el órgano competente *ratione*



*materiae*, conforme a lo previsto en el Decreto núm. 11/2021, de 15 de febrero, modificado por el Decreto núm. 25/2021, de 8 de marzo.

#### **Cuarta**

##### **Estructura y contenido del proyecto**

El Proyecto de decreto objeto de consulta tiene por objeto la regulación de la estructura, la organización y el régimen de funcionamiento del Centro de Formación, Innovación e Investigación para el ejercicio de la dirección Escolar de las Illes Balears (CFIRDE-Ib).

El Proyecto normativo consta de:

- *Preámbulo*
- *Artículo 1 Objeto*
- *Artículo 2 Adscripción*
- *Artículo 3 Objetivos del Centro de Formación, Innovación e Investigación para el Ejercicio de la Dirección Escolar de las Illes Balears*
- *Artículo 4 Funciones del Centro de Formación, Innovación e Investigación para el Ejercicio de la Dirección Escolar de las Illes Balears*
- *Artículo 5 Personal del Centro de Formación, Innovación e Investigación para el Ejercicio de la Dirección Escolar de las Illes Balears*
- *Artículo 6 Órganos de gobierno del Centro de Formación, Innovación e Investigación para el Ejercicio de la Dirección Escolar de las Illes Balears*
- *Artículo 7 La dirección*
- *Artículo 8 La secretaría*
- *Artículo 9 El Consejo Rector*
- *Artículo 10 El Consejo de Centro*
- *Artículo 11 asesorías de formación*
- *Artículo 12 Objeto*
- *Artículo 13 Gestión económica*
- *Artículo 14 Registros*
- *Disposición adicional primera. Organización y funcionamiento*
- *Disposición adicional segunda. Condiciones del personal docente*
- *Disposición adicional segunda. Constitución del Consejo de Centro*
- *Disposición transitoria única. Nombramiento provisional del personal*
- *Disposición final primera. Despliegue*
- *Disposición final segunda. Entrada en vigor*



## Quinta

### Observaciones al contenido del Proyecto

A. El Proyecto objeto de consulta suscita la siguiente observación de carácter general:

Dado el alcance de la función consultiva del Consejo Consultivo —artículo 4.2 de su Ley reguladora— que sólo permite realizar valoraciones de oportunidad o de conveniencia a petición expresa de la autoridad consultante, no haremos juicios de valor respecto a la procedencia de una regulación de los procedimientos para el ejercicio de la función directiva escolar que excederían del ámbito de la norma propuesta —que son objeto de regulación por otras Comunidades Autónomas— ni tampoco los relativos a un cuerpo directivo profesional docente, ni siquiera sobre la conveniencia o no de la creación de este Centro específico en lugar de la inserción de la Formación, Innovación e Investigación en la Formación del profesado y consiguientemente la utilización de los Centros de formación del profesorado ya creados —aun cuando se han planteado en el sí de los órganos de participación que han intervenido en la tramitación del proyecto y que constan en el expediente—. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que mediante el Decreto 29/2021, de 17 de mayo, se creó el Centro que ahora es objeto de la norma examinada y que tiene como objeto la regulación de la organización y funcionamiento, esto es, se aprueba el Decreto para la creación del Centro y posteriormente, se tramita el Proyecto de decreto para su regulación, por lo que los órganos de participación que intervienen en el proceso se encuentran ante un *fait accompli* respecto a determinadas alternativas de regulación.

También podemos traer a colación lo ya señalado en el marco normativo y competencial, respecto a la regulación contenida en la Ley 1/2022, de Educación de las Illes Balears.

B. El Proyecto objeto de consulta suscita las siguientes observaciones, que se formulan para contribuir a la mejora de la técnica normativa y, en caso de indicarse expresamente, con carácter esencial:

#### — Preámbulo

Tal como hemos señalado el Preámbulo no contiene la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, por lo que deberá incluirse la misma; Tratándose de una exigencia de los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 49 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears esta observación *tiene carácter esencial*.

Esta referencia preceptiva a los principios de buena regulación necesaria no puede entenderse substituida por la referencia al principio de *transversalidad*, con cita de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de las Illes Balears y la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres de las Illes Balears, y su incidencia en el ámbito educativo, estableciéndose en ésta última la garantía de un uso no sexista del lenguaje. En todo caso, la referencia normativa respecto a las acciones administrativas para garantizar la igualdad debería completarse con la reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que establece expresamente que:

Artículo 38. Formación.



Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, contemplarán en los procesos selectivos y en la formación de su personal, el estudio y la aplicación de la igualdad de trato y la no discriminación. Además, velarán por que el personal externo cuente con esa formación cuando los servicios prestados impliquen una relación directa con la ciudadanía.

La formación no solo será teórica, sino también práctica en cuanto a las herramientas que pueden usar los distintos perfiles de personas que trabajan en la administración pública para prevenir y dar respuesta a la discriminación en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otra parte, la propia LOE —en virtud de la modificación introducida por la LOMLOE— establece en la Disposición adicional vigesimoquinta las medidas para «el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres» referidos a los centros educativos.

Respecto al uso de un lenguaje inclusivo, a que se hace mención en el propio Preámbulo, podemos decir que el Proyecto de decreto se adecúa a la doctrina de este Órgano consultivo y evita la utilización de las dobles expresiones, femenino y masculino, sin perjuicio de lo que se dirá *supra* respecto a la designación, en masculino o femenino — suponemos que por la persona que en la actualidad lo ocupa—, del titular del órgano y de determinados puestos de trabajo o la utilización de una diferente denominación del puesto («la Dirección»; la Secretaria; las asesorías [del Centro] y el Director; la Secretaria; y los asesores [del Centro]).

— *Artículos 5, 7 y 12; Disposición transitoria única*

En el Proyecto de decreto se propone respecto a la *provisión* de los puestos de trabajo del CFIRDE-Ib:

— El artículo 5 regula el Personal del Centro, y respecto a los puestos de trabajo que califica expresamente como docentes (director y personal asesor de formación) establece que deben ser cubiertos en régimen de comisión de servicios.

— El artículo 7 regula la dirección y establece, entre otros aspectos, que *el director se debe seleccionar mediante concurso de méritos entre los docentes* [funcionarios carrera de los cuerpos docentes que señala y con una determinada antigüedad y requisitos].

— El artículo 9.1 atribuye, entre otras, al Consejo Rector la función de «*d) Proponer al Consejero de Educación y Formación Profesional el nombramiento de la persona que debe ejercer la dirección del centro*», con lo que parece aludirse a un nombramiento por *libre designación*.

— El artículo 12 regula los asesores de formación y establece expresamente respecto a la *provisión de estos puestos «el concurso público de méritos para la selección de personal asesor de formación»*, además de regular los méritos a valorar, el nombramiento y duración (el apartado 4 de este mismo artículo 12 establece que el período del nombramiento es de 4 años renovables hasta un máximo de 8 años) y el sometimiento a evaluación continua para su permanencia. El artículo 8 establece que el Secretario del Centro será nombrado por la Directora General de Personal Docente de entre los asesores de formación, a propuesta del Director, por un determinado período.

— La Disposición transitoria única relativa al nombramiento provisional del personal, contiene como una regla transitoria para la ocupación de estos puestos que «mientras no se convoquen los concursos de méritos», *el nombramiento* por la Directora General de Personal Docente a propuesta de la Directora General de Primera Infancia, Innovación y



Comunidad Educativa, *en comisión de servicios*, fijando el período de un año prorrogable a un año más.

Una primera lectura de la regulación propuesta presenta una incoherencia interna, *que puede reconducirse a una confusión terminológica*, toda vez que estamos ante nombramientos «temporales», y, al mismo tiempo, sometidos a un previo proceso de «selección», que *en este caso al estar en un supuesto de provisión*, debemos entender referidos al «procedimiento para la adjudicación de los puestos de trabajo», y que expresamente se quiere hacer con carácter temporal, esto es ocupación de los puestos mediante comisión de servicios (bien por «libre designación», esto es, por la apreciación discrecional de la idoneidad del candidato; bien por «concurso de méritos», esto es, por la baremación de los méritos de los candidatos).

Y que en el caso de los asesores de formación del Centro también incluye una regla transitoria para el nombramiento «por libre designación», «mientras no se convoquen los concursos de méritos» (esto es, una ocupación «provisional» por un plazo de un año también en comisión de servicios, si bien diferente a la comisión de servicios regulada en los preceptos del proyecto que implica la convocatoria previa y una baremación de méritos entre los candidatos).

El análisis de la regulación propuesta hace necesario exponer en primer lugar la normativa de aplicación: Debe recordarse que, en el ámbito de la regulación de la función pública, los puestos de trabajo adscritos a personal funcionario se proveerán *ordinariamente* por los sistemas de concurso o por la libre designación, mediante convocatoria pública, mientras que la comisión de servicios se regula como un sistema de *ocupación* de los puestos de trabajo con *carácter temporal*.

— La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, —con las modificaciones posteriores— alude a la provisión de los puestos de trabajo, toda vez que la Disposición adicional sexta y séptima regulan, respectivamente, las bases del régimen estatutario de la función pública docente y la ordenación de la función pública docente y funciones de los cuerpos docentes; En la Disposición adicional novena y siguientes se regula el ingreso en los cuerpos funcionarios docentes, promoción interna y equivalencia de titulaciones del profesorado. Así en el apartado 1 de la disposición adicional sexta se determina que es base del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes la provisión de puestos de trabajo mediante *concursos de traslados* de ámbito estatal y el apartado 3 se establece la obligación para las Administraciones Educativas de convocar periódicamente concursos de traslados de ámbito estatal, al efecto de proceder a la provisión de las plazas vacantes que determinen en los *centros docentes de enseñanza dependientes de aquellas*, garantizando la posible concurrencia de los funcionarios de su ámbito de gestión a plazas de otras Administraciones Educativas y, si procede, la adjudicación de aquellas que resulten del propio concurso.

— Efectivamente, la propia Ley autonómica 1/2022, de Educación regula el concurso como el sistema de provisión *ordinario* de los puestos de trabajo *docentes vacantes*, y regula las comisiones de servicios para puestos de trabajo. (También contiene una regulación de las comisiones de servicios para puestos de trabajo docente con un *perfil específico* y las comisiones para *personal docente con funciones de asesor técnico docente* en la Administración educativa).



*Article 87. Provisió de llocs de feina docent mitjançant concurs*

1. Els llocs de feina docents als centres públics, les zones i els serveis educatius s'han de proveir per professorat funcionari de carrera mitjançant concursos de trasllats ordinaris o específics. En qualsevol cas, els concursos de provisió s'han de fer per mitjà de convocatòries públiques sota els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat, i poden ser generals i específics.
2. Els concursos generals són el procediment ordinari de provisió de places o llocs de feina docents vacants.

*Article 88. Provisió de llocs de feina mitjançant comissió de serveis*

1. La conselleria, de manera motivada i per necessitats del servei o funcionals, pot traslladar, en comissió de serveis, els funcionaris de carrera docents a llocs de feina a altres centres o serveis educatius diferents del centre on van obtenir plaça per concurs, donant prioritat a la voluntarietat dels trasllats si impliquen canvi de residència.
2. La conselleria pot fer convocatòries per ocupar llocs en comissió de serveis entre els funcionaris de carrera. Les convocatòries, que han de respectar els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat, han de determinar, almenys, els requisits, les circumstàncies, els mèrits i les condicions per sol·licitar-les i han d'establir les prioritats per atorgar-les.
3. L'adjudicació d'una comissió de serveis o d'una atribució temporal de funcions comporta la reserva del lloc de feina d'origen.
4. El personal docent funcionari de carrera podrà accedir als llocs de feina de l'administració autonòmica que es determinin. En tot cas, tindrà les mateixes garanties que les establertes amb caràcter general en la normativa de funció pública per als casos de remoció i cessament.

*Article 89. Comissions per a la dotació de places amb perfil educatiu*

1. L'administració educativa, a proposta del consell escolar del centre i d'acord amb el procediment i les condicions que s'estableixin, pot determinar a quins llocs de la plantilla docent s'atorga un perfil específic, per garantir la continuïtat del projecte educatiu.
2. La conselleria ha de fer convocatòries de *comissió de serveis específiques* per a la provisió de places vacants per al professorat catalogades amb un perfil vinculat al projecte educatiu de centre. En qualsevol cas, aquestes convocatòries s'han de fer sota els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat. *[La cursiva es nuestra]*
3. Aquestes convocatòries han d'anar destinades a cobrir llocs de feina docents que requereixen tècniques, responsabilitats o condicions d'ocupació específiques d'acord amb el projecte educatiu del centre, sempre que el centre hagi definit els seus perfils d'acord amb la regulació feta per l'administració educativa. En aquestes convocatòries, s'han de determinar els requisits i els mèrits avaluable segons el perfil educatiu i es pot exigir l'elaboració de memòries.

— El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, al regular el ámbito de aplicación establece en el apartado 3 que:

El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84.



— La Ley el apartado *b* del artículo 3 de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, establece que el *personal docente* [y ...] se regula por los preceptos de la presente ley únicamente en aquellas materias que no están reguladas por la normativa básica específica del Estado ni por la normativa autonómica específica de desarrollo.

Así pues, la provisión de los puestos del CFIRDE-Ib se hará de acuerdo con la normativa básica de educación y la Ley autonómica 1/2022, de educación.

— Así, hemos de especificar que al estar ante un *Centro para la formación e innovación del personal funcionario docente*, y no un Centro docente, la dirección del mismo no está regulada en la LOE, con las modificaciones introducidas por la LOMLOE —tal como hemos expuesto, si lo está la *dirección de los centros docentes*—, por lo que no podemos acudir a lo establecido para la provisión de puestos de trabajo del personal docente.

Así pues, la redacción debe revisarse para evitar la confusión entre las expresiones propias de la adjudicación de los puestos de trabajo con carácter definitivo (esto es, el sistema de ocupación ordinaria que supone la adquisición de la condición de titular del puesto de trabajo: Por concurso de méritos o libre designación) al estar ante supuestos de ocupación «temporal» mediante la adjudicación de comisiones de servicio.

Esta ocupación temporal por adjudicación de comisiones de servicios se regula en la Ley autonómica 1/2022, —si bien, la Ley no determina la duración de las comisiones sino únicamente el carácter temporal— y es el Reglamento *in fieri* el que regula la duración y el sometimiento a evaluación continua.

La nueva redacción de los artículos 5, 7 y 12 y Disposición transitoria única debería referirse a la adjudicación de la comisión de servicios para la ocupación temporal de los puestos de trabajo y los criterios y pautas que se establezcan en cada caso: «mediante nombramiento por elección motivada de los candidatos con exigencia de los requisitos que, en su caso, se establezcan (esto es, lo que en el ámbito de las adjudicaciones se denomina «libre designación»); o mediante la baremación de los méritos de los candidatos que cumplan los requisitos exigidos en su caso (esto es, lo que en el ámbito de las adjudicaciones se denomina «concurso de méritos»)». Por lo que respecta a la Disposición transitoria se refiere a una ocupación «provisional» para diferenciarla de la temporal regulada en el artículo 12 del Proyecto de decreto.

Esta observación *tiene carácter esencial*.

Por otra parte, recomendamos incluir en el título de la Disposición transitoria única «personal asesor de formación del Centro», puesto que se refiere sólo a este personal docente y no al Director (que en la propia tramitación del Proyecto consta que ya ha sido nombrado, sin que se señale el procedimiento que se ha seguido —y que suponemos por el sistema de libre designación—).

— *Artículo 9, 10 y 11 y Disposición adicional primera*

El artículo 9 atribuye al Consejo Rector la aprobación del *Reglamento de organización y funcionamiento del Centro* y también el establecimiento de las *directrices generales de actuación del Centro de Formación* (el artículo 10.2 atribuye al Consejo de Centro «informar» sobre el mismo. Y el artículo 11.4 atribuye al Equipo pedagógico la elaboración y propuesta de modificación del Reglamento de organización y funcionamiento,



señalando determinadas materias que el mismo debe recoger); Mientras que la Disposición adicional primera intitulada de *Organización y funcionamiento* faculta a la Directora General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa para *dictar las instrucciones oportunas sobre la organización y funcionamiento*, «de acuerdo con lo que se establece en este Decreto».

Esta regulación llama la atención puesto que *esta habilitación no se hace con carácter transitorio* y así no se define el alcance y ámbito de las instrucciones que puede dictar el órgano directivo de la Administración Educativa, frente a un Reglamento de organización y funcionamiento aprobado por el Consejo Rector del CFIRDE-Ib, propuesto por el Equipo Pedagógico e informado por el Consejo de Centro. Deberían, pues revisarse estas previsiones en orden a delimitar las funciones que corresponden a la Administración Educativa y a los órganos colegiados del CFIRDE-Ib o bien, fijar el alcance temporal de estas instrucciones.

— *Artículos 7, 9 y 10 y otras disposiciones*

El artículo 9 regula la composición del *Consejo Rector* y el artículo 10 la del Consejo de Centro, respectivamente mediante la referencia a «El *director*»; «La *secretaria*» —sin acento y en catalán «La *secretària*»—; La Jefa de [puesto de trabajo de la Administración Educativa]; La Directora o el Director de [...].

En los artículos 7, 8 y 12 se refiere indistintamente al puesto como «la Dirección»; la Secretaria; las asesorías [del Centro] y también al Director; la Secretaria; y el personal asesor y los asesores.

Mientras que otras disposiciones como es el caso de la Disposición adicional primera hace uso de la expresión «La Dirección General de [...]»

El artículo 7.7 al regular la renuncia del Director del Centro señala que debe ser aceptada por «la Conselleria», mientras que en el mismo apartado establece como causa de finalización del mandato, el cese motivado por parte «del consejero».

Respecto a estas referencias podemos señalar que:

Aun cuando el Decreto *in fieri* se refiere a la denominación del órgano administrativo competente según la *distribución departamental vigente* en el momento de la elaboración —y aprobación— de la norma, que entendemos adecuada, en relación con las designaciones al titular y al órgano puesto que este Consejo Consultivo ha ido evolucionando en su doctrina.

Así podemos citar:

En el Dictamen núm. 18/2019, ya se abordó la confusión entre la designación al titular o al órgano, en los siguientes términos:

La redacció d'aquests apartats remet a la «Direcció General de Pesca i Medi Marí», (...) Cal recordar que l'òrgan és el «director general» i en aquest cas el masculí genèric funciona independentment del titular i suplent d'aquest òrgan. Aquesta observació és essencial i només implica precisar correctament l'òrgan competent per dur a terme cada actuació administrativa prevista.

En el Dictamen núm. 67/2021 se ha señalado que:

Sobre l'expressió «persona titular» —que s'utilitza per evitar el terme genèric «conseller» o l'expressió «conseller o consellera»— ja hem advertit que, a més de ser



innecessària, entesa literalment desconeix la teoria de l'òrgan, ja que una cosa és l'òrgan administratiu com a centre d'imputació o representació d'una Administració, i l'altra la persona concreta que l'ocupa (titular).

Sobre la denominació de l'òrgan o l'atribució com a pròpia d'una competència a un òrgan administratiu (article 20.1 de la Llei balear 3/2003, de 26 de març) s'ha d'assenyalar:

a) L'article esmentat exigeix que l'atribució de competència sigui per «l'ordenament jurídic». Per tant, ha de ser mitjançant una norma amb rang de llei o reglamentari. De fet, la desconcentració exigeix també una norma reglamentària (article 24 de la Llei esmentada).

b) L'article 41 de la Llei 3/2003 atorga el dret d'informació a la ciutadania sobre «l'organització pròpia, com també sobre els principals serveis i prestacions públiques». El precepte estableix també que s'ha d'«oferir informació general sobre els procediments vigents de competència de l'Administració de la Comunitat Autònoma». Aquestes disposicions, a més del principi general de seguretat jurídica i el de bona administració, imposen l'obligació d'identificar correctament l'òrgan competent en les normes reglamentàries.

c) Aquesta identificació es pot fer amb la denominació oficial de l'òrgan en el moment d'aprovar la norma, solució que podríem qualificar de clàssica i que planteja la qüestió de la successió dels òrgans administratius amb els canvis d'estructura orgànica. Així ho té establert el Consell Consultiu en la seva doctrina (dictàmens 1/2019, 14/2019, 69/2019, 147/2019, entre d'altres).

d) També admetem, a partir d'ara, en vista de l'eficàcia administrativa, que s'assenyali l'òrgan competent per referència a la «matèria»; sempre que aquesta referència estigui prou identificada en l'estructura orgànica de l'Administració autonòmica, de manera que s'evitin dubtes o possibles incoherències. Això s'ha de tenir en compte, específicament, en títols materials que són ambigus o que podem trobar en diferents conselleries («recerca», «participació», «modernització», «personal», «busseig», per exemple); de manera que, en tots els canvis d'estructura, s'hauria d'adoptar una mesura de vigilància i, si cal, de definició d'aquestes competències. S'ha d'evitar la referència a títols competencials genèrics o difusos que dificultin la determinació dels òrgans competents i que generin, per als destinataris de la norma, incertesa i inseguretat jurídica.

En el cas present, es podria admetre aquesta denominació, ja que, en relació amb els preceptes esmentats, no es plantegen dificultats sobre la recerca de l'òrgan administratiu competent i pensant, a més, en la possibilitat de canvis organitzatius que es poden produir pel que fa a l'estructura departamental del Govern i l'Administració autonòmica envers una matèria influïda també per interessos energètics i econòmics.

Así pues, como una propuesta de técnica legislativa, recomendamos revisar y unificar los criterios en la utilización de las denominaciones.

— *Disposición final primera.*

La Disposición final primera habilita al Consejero de Educación y Formación profesional para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto, utilizando la expresión en la versión castellana de «Despliegue», por lo que recomendamos la expresión de *desarrollo* y que es la expresión utilizada en la propia Ley 1/2022.



## CONCLUSIONES

- 1.ª** La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.
- 2.ª** El procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de decreto es, en líneas generales, conforme a derecho, sin perjuicio de las observaciones esenciales señaladas en la consideración jurídica segunda.
- 3.ª** El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada.
- 4.ª** Deberán atenderse las observaciones realizadas en la consideración jurídica quinta calificadas de esencial, a los efectos de la utilización de las fórmulas previstas en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears («de acuerdo con el Consejo Consultivo», u «oído el Consejo Consultivo»).

Palma, 16 de noviembre de 2022

El presidente

La consejera-secretaria

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell