



Sr. S. de Vega, Presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de diciembre de 2022, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de la carrera profesional horizontal para el personal docente de las enseñanzas no universitarias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 616/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de noviembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de la carrera profesional horizontal para el personal docente de las enseñanzas no universitarias que presta sus servicios en los centros públicos y servicios de apoyo a los mismos, dependientes de la consejería competente en materia de educación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de noviembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 616/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, 34 artículos, estructurados en un título preliminar y dos títulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El título preliminar consta de un único artículo, el primero del proyecto, acerca de su objeto y ámbito de aplicación.

El título I sobre la "Carrera profesional horizontal para el personal docente" se estructura en seis capítulos:

1) El capítulo I se ocupa de la "Definición, características y estructura" de la carrera horizontal en los artículos 2 a 4.

2) El capítulo II regula el "Acceso al sistema de carrera profesional horizontal" en el artículo 5.

3) El capítulo III se refiere a la "Progresión en el sistema de carrera profesional horizontal" en los artículos 6 a 8.

4) El capítulo IV trata de la "Retribución de las categorías profesionales" en el artículo 9.

5) El capítulo V, sobre "Situaciones particulares", contempla en los artículos 10 a 17 las siguientes:

- Puestos con jornada de trabajo inferior a la ordinaria.
- Servicios especiales.
- Permiso por acción sindical.
- Incapacidad temporal.
- Excedencia por cuidado de familiares, por motivo de violencia de género y por razón de violencia terrorista.
- Conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos.



- Jubilación parcial.

- Reingreso al servicio activo procedente de la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.

6) Por último, el capítulo VI se refiere al "Derecho de opción y su ejercicio" en el artículo 18.

El título II, relativo a la "Evaluación del desempeño", consta de los siguientes capítulos:

1) El capítulo I, "Disposiciones generales", regula en los artículos 19 a 25 el concepto y áreas de evaluación del desempeño; objetivos individuales y colectivos del personal docente; período de las evaluaciones del desempeño; el personal evaluable y el evaluador y sus funciones.

2) El capítulo II se ocupa de la "Valoración de las áreas de evaluación" en los artículos 26 a 30.

3) El capítulo III se refiere al "Proceso de la evaluación del desempeño de la actividad docente" en los artículos 31 y 32.

4) El capítulo IV trata de la "Revisión de la evaluación: comisiones técnicas provinciales y comisión técnica central" en los artículos 33 y 34.

Las tres disposiciones adicionales que establece el proyecto son las siguientes:

- Disposición adicional primera, "Derecho a la información y protección de datos".

- Disposición adicional segunda, "Procedimiento electrónico".

- Disposición adicional tercera, "Coordinación y seguimiento".

El texto contempla, a su vez, las siguientes disposiciones transitorias:

- Disposición transitoria primera, "Procedimientos extraordinarios".



- Disposición transitoria segunda, "Convocatoria para el acceso a la carrera profesional horizontal, categoría profesional I, en el ámbito docente".

- Disposición transitoria tercera, "Implantación progresiva del sistema de evaluación del desempeño y carrera profesional horizontal para el personal docente".

Por su parte, la disposición final primera establece una habilitación en favor del titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto.

La disposición final segunda prevé la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

El texto se cierra con un anexo sobre el "Baremo para la progresión en la carrera profesional".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto publicado en el Portal del Gobierno Abierto de Castilla y León, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la cual se mantuvo abierta desde el día 19 al 29 de julio de 2022. En él constan las aportaciones efectuadas.

- Orden de la Consejera de Educación de 1 de agosto de 2022, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma.

- Referencia al trámite de audiencia e información pública, que se indica realizado entre el 3 y el 12 de agosto de 2022 y del que no constan aportaciones.



- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto entre los días 2 y 12 de agosto de 2022, en el que constan las aportaciones recibidas y la contestación a las mismas.

- Justificante del trámite de audiencia interna concedido a las Consejerías, en el que no se han formulado observaciones. Únicamente la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha emitido los informes sobre los impactos de la norma en la infancia, la adolescencia y la familia, de 5 de agosto, en el género, de 9 de agosto, y en la discapacidad, de 10 de agosto, todos de 2022.

- Informe sobre el proyecto de decreto de Dirección General de Presupuestos y Estadística de 19 de septiembre de 2022, emitido al amparo del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en el que, aparte de las cuestiones que aborda, se remite al emitido el 13 de julio de 2021, sobre la propuesta de Acuerdo de la Mesa General de negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y sus Organismos Autónomos.

- Dictamen nº 19/2022, de 26 de septiembre, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Castilla y León, preceptivo conforme al artículo 8.1.a) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León, en el que se considera adecuada la propuesta de decreto. Dispone de un voto particular que señala que "nuestra propuesta de dictamen a este proyecto de Decreto es la siguiente: La Comisión Permanente del Consejo Escolar de Castilla y León devuelve a la Consejería de Educación el proyecto de Decreto (...) para que, una vez modificada la Ley 7/2019 en el sentido de hacer compatibles la carrera horizontal profesional docente y el complemento por formación permanente (sexenios), incorpore tal compatibilidad a un nuevo proyecto de decreto". Este voto particular se emite por la representación en el Consejo de los sindicatos UGT, CSIF, STE y CCOO.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación de 7 de noviembre de 2022, emitido al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.



- Memorias del proyecto, la final de 15 de noviembre de 2022.

- Proyecto de decreto sometido a dictamen a este Consejo, firmado por la Directora General de Recursos Humanos de la Consejería proponente el 16 de noviembre de 2022, y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

-Informe de la Secretaría General de la Consejería proponente de 16 de noviembre de 2022, que el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, configura como preceptivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen, que se solicita con carácter urgente, petición a la que se dio contestación por este Consejo el 25 de noviembre.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.



Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75 de la misma Ley, tras la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".



Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto".

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Para ello, deben considerarse particularmente los principios de buena regulación, determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aunque de esta regulación son inconstitucionales los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías de Gobierno" del párrafo tercero del artículo 129.4, de acuerdo con fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016.



En la línea de esta legislación básica se situaba ya, en el ámbito autonómico, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

B) En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1.-Deben incorporarse al expediente los estudios y documentos previos, a los que se refiere el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, que hayan servido de base para la elaboración de la norma, que no constan, pero que posibilitarán conocer con detalle la problemática que se solventa con la regulación proyectada y las eventuales soluciones a la misma. Esta utilidad se acrecienta en una materia que, como la presente, afecta a un gran número de destinatarios y de situaciones, por lo que las soluciones plasmadas en la norma deben fundarse en juicios técnicos solventes que, sin duda, habrán de contribuir a otorgar certidumbre y, en definitiva, seguridad jurídica a su aplicación.

2.- Aunque sea previa a la elaboración del proyecto, la consulta pública se inserta en el procedimiento de elaboración de las normas, de acuerdo con la regulación del Título VI de la Ley 3/2001, por lo que carece de sentido la adopción de un acto iniciador del procedimiento (a través de la Orden de 1 de agosto de 2022) con posterioridad a ella.



3.- Por otra parte, ha de incorporarse al expediente documento acreditativo de que la Comisión Delegada del Gobierno ha conocido el proyecto de decreto con carácter previo al inicio de su tramitación, de acuerdo con el artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, en atención a la incidencia de aquel en el ámbito presupuestario.

El artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Gobierno dispone que, esta conocerá, previamente al inicio de su tramitación, los siguientes asuntos: "c) Los proyectos de disposiciones generales y anteproyectos de ley, con incidencia en los ámbitos económico, financiero, de desarrollo rural, tributario, estadístico o presupuestario".

4.- Debe acreditarse documentalmente la realización de los trámites de audiencia e información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. En el expediente (pág. 49) aparece un indicio de su realización, que no es suficiente para su acreditación.

5.- En cuanto a la evaluación de impacto normativo, no se ha considerado preceptiva por la Consejería proponente, pues no se ha recabado el informe del Consejo Económico y Social. En este sentido, el artículo 4.1 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, somete a evaluación de impacto normativo los procedimientos de elaboración de "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano".

En cualquier caso, la Memoria se refiere al marco normativo; a la necesidad y oportunidad de la regulación; al cumplimiento de los principios de calidad normativa; y a la estructura y contenido del proyecto. Contiene también el análisis de los impactos de la norma en los aspectos presupuestario, de género, en la discapacidad, infancia, adolescencia, en la familia y en la contribución a la sostenibilidad y lucha o adaptación contra el cambio climático. La Memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas y del contenido de los informes preceptivos y se motiva la admisión o el rechazo de las observaciones.

5.- En cuanto al impacto administrativo, en atención al objeto del proyecto constituido por la regulación de un nuevo procedimiento, ha de



observarse lo dispuesto en el artículo 5 del citado Decreto 43/2010 respecto a la "Evaluación del impacto administrativo de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos", sobre la que se establece lo siguiente:

"El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que regulen un nuevo procedimiento administrativo deberá incorporar, en la memoria o de forma independiente, el código de identificación del nuevo procedimiento así como una descripción de sus datos, conforme determine la Consejería competente en materia de simplificación y racionalización de procedimientos.

»Asimismo, en el procedimiento de elaboración de la norma se justificará la necesidad de la existencia de este nuevo procedimiento regulado, factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión.

»Conforme establece el artículo 35 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, las disposiciones de carácter general que regulen estos procedimientos contemplarán las medidas pertinentes para la puesta a disposición de los interesados de los modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica".

La importancia que dicha evaluación proyecta sobre los principios de actuación de la Administración Autonómica, en particular sobre los de proporcionalidad y accesibilidad, se explicita en el anexo de la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010.

En consecuencia, con anterioridad a la aprobación de la norma proyectada debe incorporarse al expediente o a la memoria, pues no constan, el código de identificación del nuevo procedimiento en la forma detallada en el artículo 5 del Decreto 43/2010, la justificación de los factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo, la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión, así como los aspectos relativos a la solicitud electrónica, de acuerdo con la normativa actualmente vigente, teniendo en cuenta que la Ley 11/2007, de 22 de junio, que menciona el artículo 5 del Decreto 43/2010, fue derogada por la letra b) del número 2 de la disposición derogatoria única de la LPAC.



6.- El informe emitido sobre el proyecto de decreto por la Dirección General de Presupuestos y Estadística el 19 de septiembre de 2022, indica que "esta Dirección General ya valoró los efectos de la implantación de la carrera profesional, acordado en la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con relación a la carrera profesional horizontal para este colectivo. Se añade que la valoración concreta del impacto presupuestario de las convocatorias que se lleven a cabo en el marco del proyecto de Decreto sujeto a informe, deberá llevarse a cabo por la Consejería de Educación, en el procedimiento de elaboración presupuestaria con la información específica de los efectivos con derecho a la carrera profesional en los términos aplicables".

A este respecto, en el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos y Estadística el 13 de julio de 2021, al que ahora se remite, se efectuó una estimación del coste de reconocimiento de las categorías 1 a 3, considerando el número de efectivos docentes no universitarios en los grupos A1 y A2 y el coste de la carrera en los ejercicios 2021, 2023 y 2024.

7.- De acuerdo con el artículo 11.1 de la Ley 7/2005, "El Consejo de la Función Pública, adscrito a la Consejería competente en materia de Función Pública, se constituye como órgano superior colegiado de relación con el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley, con las funciones de coordinación, consulta, asesoramiento y participación de aquel en la política de función pública". Según el apartado 4.a) del mismo artículo, le corresponde "Informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales o acuerdos en materia de personal".

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 7/2005, referido a su ámbito de aplicación, dispone que "2. Los preceptos de la presente ley, excepto los artículos 58.1 y 59.6 en relación con los días adicionales de vacaciones y asuntos particulares por antigüedad, serán de aplicación al personal docente no universitario en aquellas materias que no se encuentren reguladas por la normativa básica y específica que la desarrolla.

»5.- En el ámbito de sus competencias, la Junta de Castilla y León podrá dictar normas específicas para adecuar esta Ley a las peculiaridades del personal docente, investigador y sanitario".



Por su parte, la disposición final segunda de la Ley 7/2019, de 19 de marzo, de implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, prevé que, previa negociación en el seno de la Mesa General de Empleados Públicos e informe del Consejo de la Función Pública, se apruebe su desarrollo reglamentario.

En consecuencia, debe incorporarse al expediente el informe preceptivo del Consejo de la Función Pública sobre el proyecto de decreto.

8.- El artículo 37 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, (TRLEBEP), relativo a las "Materias objeto de negociación", determina que "1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos".

En consecuencia, deben incorporarse al expediente los acuerdos alcanzados en la negociación de la carrera profesional horizontal para el personal docente de las enseñanzas no universitarias regulada en el proyecto y, en particular, el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y sus Organismos Autónomos de 23 de julio de 2021, anteriormente citado.

A este respecto, hay que tener en cuenta que, según el artículo 36.3 del TRLEBEP, "Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las comunidades autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y entidades locales una Mesa General de Negociación".

En relación con ello, no se acredita tampoco la negociación por la Mesa sectorial del personal docente, cuya realización está prevista en la cláusula quinta del Acuerdo de la Mesa General de 23 de julio de 2021, según la cual "El importe de los complementos de carrera profesional del personal



funcionario y laboral serán idénticos a los establecidos para el personal estatutario para la modalidad de carrera del artículo 85.b) de la Ley 2/2007 del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, y que figuran recogidos para el ejercicio de 2021 en el anexo 2 de este acuerdo para cada uno de los grupos profesionales y diferentes categorías profesionales.

»Dada la peculiaridad del personal docente en centros públicos no universitarios, al poder elegir entre el complemento de carrera profesional horizontal y el complemento de formación permanente, comúnmente conocido como sexenio, en el seno de la mesa sectorial de personal docente de centros públicos no universitarios se negociará un incremento de los sexenios tercero, cuarto y quinto”.

9.- Por último, el artículo 129.5 de la LPAC dispone que “En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. De este modo, conforme a los apartados c) y d) del artículo 7, “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

»c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)”.

Además, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, en los plazos que la misma establece, e incorporar al expediente justificación de estos trámites.



3ª.- Marco competencial y normativo

La carrera profesional como derecho individual de los empleados públicos, "según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad" (artículo 14.1.c TRLEBEP), se integra en la materia "régimen estatutario de los funcionarios públicos" del artículo 149.1.18 CE, sobre la que el Estado dispone de la competencia exclusiva para establecer las bases.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, aquella expresión "ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las corporaciones locales. Además, en relación con el contenido de la expresión "régimen estatutario de los funcionarios públicos", empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, "que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori", debiendo entenderse comprendida en su ámbito, "en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas" (STC 17/2022, de 8 de febrero, que trae a colación, entre otras, a las SSTC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 5, y 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

Las fuentes reguladoras estatales específicas de la carrera profesional, que presentan carácter básico y común respecto de los sistemas autonómicos de carrera profesional y a partir de las que el legislador autonómico establecerá la correspondiente regulación sobre la expresada carrera de su personal, se contienen actualmente en el artículo 16 del TRLEBEP, que dispone que "1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional. 2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. (...)", y luego establece que "3. A) Carrera profesional horizontal consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto". Para ello, según estas remisiones normativas, se deberán valorar "la trayectoria y actuación profesional, la



calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida” (artículo 17.b); y, “Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto” (artículo 20.3). (En este sentido, SSTSJ Galicia 670/2022, de 21 de septiembre y 556/2019 de 27 noviembre, esta última confirmada en casación por la STS, Sala 3ª, 430/2022, de 7 de abril).

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (y el posterior Texto Refundido de la misma) ha venido a superar el modelo de carrera administrativa anterior, en el que no existía una alternativa sólida a la carrera vertical, en base a la sucesiva ocupación de puestos de mayor jefatura.

Sobre ello, la exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, refiere que “en estas materias es preciso introducir algunas otras reformas, que pretenden mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios”, corrigiendo los defectos que la utilización de un único modelo de carrera —el vertical— producían “la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo”, dando entrada a modelos de carrera horizontal, “desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento”, pero sin que esto suponga abandonar la carrera vertical o incluso la combinación de ambas, siendo las distintas Administraciones Públicas las que lo decidan en uno u otro sentido teniendo en cuenta sus peculiaridades.

El modelo de carrera horizontal está abierto a la tipología y peculiaridades que determine cada Administración Pública, en atención a su realidad. Según el artículo 17 del TRLEBEP “Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas: (...)”. De hecho, lo establecido en el TRLEBEP sobre la carrera profesional producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto, conforme establece su disposición final cuarta, apartado 1.



La disposición final segunda del TRLEBEP menciona las competencias autonómicas que pueden entrar en juego en relación con la materia que en ella se regula: "Las previsiones de esta ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución".

A estos efectos, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León vincula la competencia autonómica en esta materia, a la exclusiva definida en el artículo 70.1.1º. Así, el artículo 32.3 del Estatuto prevé que "Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen de los empleados públicos de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución; (...)".

Pues bien, tras el reconocimiento del derecho a la carrera profesional que ya declaraba el artículo 57.1.b) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, a través de la Ley 7/2019, de 19 de marzo, se procede a la implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. El objeto de esta Ley es el de "incorporar la modalidad de carrera profesional horizontal para todos los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos en los términos previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público" (art. 1) y previene que "La carrera profesional horizontal tendrá carácter progresivo, será voluntaria y se organizará en cuatro categorías a las que se accederá mediante convocatoria previa una vez se haya evaluado positivamente el desempeño profesional" (art. 2). Específicamente, su artículo 3 dispone que "El régimen jurídico de la carrera profesional del personal funcionario será el determinado en el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley de la Función Pública de Castilla y León, en la presente Ley y en su normativa de desarrollo. El personal funcionario docente deberá optar entre la carrera profesional horizontal o los sexenios en los términos que se determinen en el desarrollo reglamentario".

La misma Ley 7/2019, en la disposición adicional segunda, procede a modificar el artículo 64 de la Ley 7/2005, que alude ahora a la carrera horizontal, junto a las demás modalidades de carrera profesional (carrera



vertical, promoción interna vertical y horizontal) y el artículo 76.3 de la misma Ley 7/2005, que entre los conceptos retributivos introduce, en la letra e), "el complemento de carrera profesional horizontal que retribuirá cada una de las categorías en las que se organiza, en función del grupo o subgrupo de pertenencia".

Por último, la Ley 7/2019 incorpora un nuevo artículo 66 a la Ley 7/2005, relativo a la "Carrera profesional horizontal", del siguiente tenor:

"1. La carrera profesional horizontal consistirá en la progresión de categoría sin necesidad de cambiar de puesto, tendrá carácter voluntario y estará ligada al reconocimiento de competencias y a la evaluación del desempeño.

»2. Con carácter general, la carrera horizontal se organiza en cuatro categorías y el ascenso de categoría requerirá haber alcanzado la categoría inmediatamente inferior. A cada categoría irá vinculada la cuantía del complemento retributivo de carrera profesional horizontal que corresponda.

»3. El acceso a las diferentes categorías requerirá de convocatoria previa. Tanto para alcanzar la categoría I como para los ascensos de categoría será necesario un tiempo mínimo de permanencia de cinco años al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el cuerpo, escala o especialidad de pertenencia.

»Para el cómputo del tiempo de permanencia de los trabajadores fijos discontinuos, se tendrá en cuenta el tiempo que el trabajador haya permanecido de alta, pudiendo reglamentariamente, establecerse coeficientes de corrección del cómputo.

»4. Será requisito necesario para alcanzar cualquier categoría profesional la evaluación positiva del desempeño profesional. Deberá valorarse la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

»5. El personal docente que, estando percibiendo el complemento específico de formación permanente (sexenios), opte por la carrera profesional y no cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria para alcanzar la categoría I, tendrá derecho a seguir percibiendo los sexenios.



»6. En el supuesto de que un empleado público obtenga un nuevo puesto de trabajo por promoción interna o turno libre, mantendrá los importes que previamente se le hayan reconocido en concepto de carrera profesional en los términos que resulten en el desarrollo reglamentario de esta Ley”.

Junto a este bloque normativo debe tenerse presente el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al desarrollo e impulso de la carrera profesional horizontal en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y sus Organismos Autónomos de 23 de julio de 2021, inscrito en el Registro Central de Convenios Colectivos de Trabajo, de acuerdo con la Resolución de 25 de agosto de 2021, de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales, que dispone igualmente su publicación, que tuvo lugar en el Boletín Oficial de Castilla y León de 2 de septiembre de 2021.

Este Acuerdo incluye en su ámbito de aplicación a los empleados públicos de la Comunidad y se refiere a las características de la carrera profesional horizontal; procesos de acceso, tanto ordinarios como extraordinario; al complemento de carrera profesional horizontal; y prevé, a su vez, que “Para dar cumplimiento a la proyección temporal del presente acuerdo, se iniciará con carácter inmediato la tramitación del proyecto de reglamento que regulará la carrera profesional, sin perjuicio de lo establecido para el Grado I extraordinario”.

Al desarrollo reglamentario de la carrera profesional, se ordena el proyecto sometido a consulta, que deberá adecuarse en su contenido al marco normativo que ha sido someramente descrito, y lograr un buen diseño de la carrera, pues ello permite mejorar el rendimiento y la productividad del empleado público y, en definitiva, la eficacia de la Administración.

A su vez, la salvedad mencionada en el Acuerdo de la Mesa General de Negociación sobre el Grado I extraordinario, debe ponerse en relación, en este caso, con la Orden EDU/1051/2021, de 15 de septiembre, por la que se convoca el proceso extraordinario de acceso a la carrera profesional horizontal, categoría profesional 1, del personal docente que preste servicios en centros docentes públicos de enseñanza no universitaria, servicios de apoyo a los mismos y centros administrativos no docentes dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, publicada en el Boletín



Oficial de Castilla y León 17 de septiembre de 2021. Esta Orden posibilitaba solicitar el acceso a la categoría profesional 1 de la carrera profesional por este procedimiento extraordinario, al personal docente referido, en situación administrativa de servicio activo en la Administración Autonómica, o en alguna situación administrativa o de suspensión del contrato de trabajo que conlleve reserva del puesto de trabajo.

Por último, pueden citarse otras disposiciones específicas que guardan relación con la cuestión regulada en el proyecto, tales como, la Orden EDU/1057/2014, de 4 de diciembre, por la que se regulan las modalidades, convocatoria, reconocimiento, certificación y registro de las actividades de formación permanente del profesorado de enseñanzas no universitarias que presta sus servicios en centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Castilla y León organizadas por la Red de formación y se establecen las condiciones de reconocimiento de las actividades de formación organizadas por otras entidades, o la Orden EDU/1205/2018, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios para la calificación de los puestos docentes como de especial dificultad en la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En particular, con él se da cumplimiento, aunque con cierta demora, a la previsión de la disposición final segunda de la Ley 7/2019, de 19 de marzo, de implantación y desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a cuyo tenor "En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, previa negociación en el seno de la mesa General de Empleados Públicos e informe del Consejo de la Función Pública, la Junta de Castilla y León aprobará su desarrollo reglamentario".

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que



“de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de Ley.

Con arreglo a lo expuesto se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

El artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, atribuye a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. Por ello, al titular de la consejería le corresponderá la firma del proyecto, sin que deba ser suplido formalmente en esta tarea por parte del titular de un órgano directivo de la misma.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.



Como contenido general señalan que “La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica que “especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este caso, el contenido de la parte expositiva se adapta en general a aquellas determinaciones, al referirse al marco normativo en el que se inserta, estructura de la norma y su adecuación a los principios de calidad normativa.

Debe completarse no obstante la referencia a los aspectos relevantes de la tramitación que, en este caso, a la vista de la disposición final segunda de la Ley 7/2019 son, en particular, los relacionados con la negociación colectiva y el informe del Consejo de Función Pública. A su vez, la referencia



en el preámbulo al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública debe supeditarse a la acreditación de su realización, cuestión que, al igual que las anteriores, se han tratado en la consideración jurídica segunda de este dictamen.

En lo demás, se recomienda una revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto, en el que se aprecia en ocasiones una redacción susceptible de ser mejorada, en favor de la claridad y mejor comprensión de la regulación que se pretende aprobar.

Articulado.

Con carácter general, cabe indicar que el proyecto reproduce en determinados preceptos la normativa estatal básica, técnica que exige observar las cautelas resultantes de la doctrina constitucional, de modo que aquella será válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha precisado que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla 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". (Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras).



Siguiendo la jurisprudencia constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones que, cuando pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, ha de garantizarse el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta.

Título Preliminar.

Artículo 1.- *Objeto y ámbito de aplicación.*

El apartado 1.1 del proyecto, al detallar el régimen jurídico aplicable al personal docente laboral, debe hacer mención a lo pactado en el convenio colectivo, puesto que, como señala el artículo 4 de la Ley 7/2019, "El régimen jurídico de la carrera profesional del personal laboral, será el establecido en el Convenio Colectivo correspondiente, que fijará asimismo el complemento de carrera para este personal".

El apartado 2 ha de acomodarse en su redacción a la del artículo 66.5 de la Ley 7/2005, sustituyendo la expresión "categoría solicitada" por la de "categoría I" que emplea la Ley.

En cuanto al apartado 4, la convocatoria de acceso a la carrera, como acto administrativo general carente de fuerza normativa, no puede regular las condiciones de acceso a la carrera profesional horizontal de los funcionarios docentes que, percibiendo el complemento de la carrera profesional reconocido por otra administración autonómica, accedan por el concurso general de traslados de ámbito estatal a puestos o plazas en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Es el proyecto el que debe abordar esta tarea estableciendo las condiciones que deben concurrir para la homologación o reconocimiento de las categorías reconocidas en otra administración.

En esta labor deberá tener en cuenta la previsión del artículo 84 del TRLEBEP, según el cual, "1. Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y las entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración. 2. La Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta



para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad”.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Por último, se debería mejorar la redacción del apartado 5, que hace referencia a la Administración General de la Comunidad, olvidando que la Consejería de Educación forma parte de ella, y omite la mención a los Organismos Autónomos. Podría más bien delimitarse esta exclusión por referencia al personal docente que ocupe puestos distintos a los que enumera el artículo 1.1 del proyecto.

Título I. Carrera horizontal.

Artículo 2.- *Definición.*

A fin de garantizar el principio de reserva de ley en la configuración esencial de los derechos, para la determinación del concepto de la carrera profesional el reglamento debiera remitirse al previsto en la normativa básica y en el artículo 66 de la Ley 7/2005, de la Función Pública de Castilla y León. En cualquier caso, la enumeración de factores a valorar es incompleta pues omite el resultado de la evaluación del desempeño al que se refieren los artículos 17.b) del TRLEBEP y 66.4 de la Ley 7/2005.

Hay que tener en cuenta que el artículo 66.4 de la Ley 7/2005, en consonancia con el artículo 17.b) del TRLEBEP, permite considerar en la valoración asimismo “otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida” (distintos a “la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño”). El proyecto, sin embargo, no hace uso de esta opción.

Artículo 3.- *Características.*

El artículo 3 del proyecto transcribe las características de la carrera profesional horizontal que recoge la estipulación segunda del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de 23 de julio de 2021. No obstante, difiere en la delimitación de la característica de “consolidable”, que restringe a



la obtención de otro puesto por promoción interna, mientras que en el Acuerdo se extiende a la obtención de otro puesto por proceso selectivo. El proyecto limita igualmente la previsión del artículo 66.6 de la Ley 7/2005 "En el supuesto de que un empleado público obtenga un nuevo puesto de trabajo por promoción interna o turno libre, mantendrá los importes que previamente se le hayan reconocido en concepto de carrera profesional en los términos que resulten en el desarrollo reglamentario de esta Ley".

El desarrollo reglamentario previsto en el proyecto representa en la práctica una modificación legal vedada al reglamento, ya que, al no especificar los términos para su aplicación, en el supuesto de obtención de nuevo puesto por turno libre, limita la aplicación del artículo 66.6 de la Ley 7/2005, lo que resulta contrario a derecho.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 5.- Inicio de la carrera y reconocimiento de las distintas categorías profesionales.

En relación con lo dispuesto en el artículo 5.1, que prevé el inicio del procedimiento mediante convocatoria, hay que tener en cuenta que, al no configurarse el reconocimiento de la carrera horizontal como un procedimiento en concurrencia competitiva, el procedimiento bien pudiera articularse por medio de una convocatoria abierta en la que la solicitud del interesado determinase el momento de su inicio y el plazo máximo de su resolución.

Sería conveniente revisar el título de este artículo, en cuanto refiere el inicio a la carrera en vez de al procedimiento. A su vez, procede corregir el error que se aprecia en el artículo 5.4 del proyecto, que debe remitirse al artículo 33.3.e), en el que se regula la función de propuesta de las comisiones técnicas provinciales, en vez de al 34.3.d), que no existe.

Artículo 6.- Progresión en el sistema de carrera profesional horizontal para el personal docente.

Para una adecuada delimitación de los méritos a considerar en la valoración, junto a la imposibilidad de reiterar los méritos que recoge el artículo 6.3 del proyecto, se deberían acotar con precisión el *dies a quo* y el *dies ad quem* de su obtención.



Artículo 7.- Permanencia para el reconocimiento de categoría profesional.

El artículo 7.2 del proyecto indica que "Para el cómputo del tiempo de permanencia de los trabajadores fijos discontinuos, se tendrá en cuenta todo el periodo de tiempo transcurrido de su prestación de servicios, incluyendo los periodos de inactividad".

Esta previsión es más amplia que la recogida en el artículo 66.3 de la Ley 7/2005, según el cual "Para el cómputo del tiempo de permanencia de los trabajadores fijos discontinuos, se tendrá en cuenta el tiempo que el trabajador haya permanecido de alta, pudiendo reglamentariamente, establecerse coeficientes de corrección del cómputo". En esta línea, también el artículo 107 del Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de esta, relativo a la "Proporcionalidad", indica que "Los derechos que legal, reglamentaria o convencionalmente tengan reconocidos los trabajadores, cuando fueran susceptibles de fraccionamiento, se concederán a los trabajadores fijos-discontinuos en la parte que proporcionalmente les corresponda".

Pese a ello, la previsión del proyecto se entiende acorde con la doctrina sentada a partir de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo nº 790/2019, de 19 noviembre, que modifica la doctrina anterior acerca de la forma de computar la antigüedad de los trabajadores fijos discontinuos a efectos de promoción económica (trienios) y promoción profesional. Esta doctrina sigue la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el Auto de 15 de octubre de 2019 (asuntos acumulados C-439/18 y C-472/18), en el sentido de que no procede entender que a los trabajadores fijos discontinuos se les computa, a efectos de derechos económicos y de promoción profesional, únicamente el tiempo efectivamente trabajado, sino que ha de tenerse en cuenta todo el tiempo de duración de la relación laboral. (En el mismo sentido, SSTs 852/2019, 10 de diciembre, 363/2020, 19 de mayo o 815/2020, de 30 septiembre).

Artículo 8. Cambio de cuerpo o categoría profesional.

En este artículo se debería aclarar el régimen aplicable en el supuesto de que el acceso se produzca a un cuerpo o escala integrado en un grupo o subgrupo de diferente titulación a la de procedencia.



Artículo 11.- *Servicios especiales.*

Con el fin de clarificar la situación regulada en este precepto, referida, por una parte, al cómputo del tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales y, por otra, al proceso de evaluación, convendrá precisar si para percibir el complemento de carrera reconocido a quien se encuentre en situación de servicios especiales se precisa el reingreso al servicio activo, y, por otra parte, si el pasar a la situación de servicios especiales afecta al derecho a la percepción del complemento de carrera reconocido con anterioridad.

Para ello deberá tenerse en cuenta especialmente lo dispuesto en el artículo 87 del TRLEBEP, cuyo apartado 2 dispone que "Quienes se encuentren en situación de servicios especiales percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento. El tiempo que permanezcan en tal situación se les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación. (...)" y, en su apartado 3, prevé que "Quienes se encuentren en situación de servicios especiales tendrán derecho, al menos, a reingresar al servicio activo en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan. (...)".

Por su parte, el artículo 90 de la Ley 7/2005 sobre "Servicios especiales", en su apartado 2 solo dispone que "Quienes se encuentren en situación de servicios especiales tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo que ocupaban, siempre que aquél se hubiere obtenido por concurso o concurso específico. En caso de que el puesto de trabajo que ocupaban en el momento de su pase a la situación de servicios especiales hubiere sido obtenido por libre designación no tendrán derecho a la reserva del puesto, pero su reingreso al servicio activo se efectuará, al menos, a un puesto del mismo nivel y localidad que los del puesto que ocupaban.

»En todos los casos, el tiempo que permanezcan en situación de servicios especiales computará a efectos de trienios, consolidación del grado personal y derechos pasivos como si se hallaran en servicio activo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León".



Artículo 13. *Incapacidad temporal.*

En el artículo 13.1.b) se deben detallar las excepciones a la regla general de valoración proporcional que se establece, puesto que la determinación de unas reglas de valoración "con carácter general", sin precisar las excepciones que las mismas admiten, contraría el principio de seguridad jurídica necesario para la aplicación de la norma.

La seguridad jurídica es, según reiterada doctrina constitucional "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio" (SSTC 27/1981, 99/1987 y 227/1988). A nivel positivo, entre los principios de buena regulación establecidos en la LPAC está el principio de seguridad jurídica -por otra parte garantizado en el artículo 9 de la CE- que exige "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" (artículo 129.4)

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

En todo caso y con el fin de evitar tratos desiguales no justificados, debe considerarse que, a diferencia de lo que se contempla para el personal docente en este proyecto, en el proyecto de decreto que desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que se encuentra igualmente en tramitación, solo se prevé la valoración en proporción al período de prestación para los objetivos colectivos, no así para los individuales.

Artículo 14. *Excedencia por cuidado de familiares, por motivo de violencia de género o por razón de violencia terrorista.*

Procede reiterar la observación sustantiva realizada al artículo 13 en relación con las situaciones que contempla el artículo 14 del proyecto, de modo que se deben especificar las excepciones a la regla general de valoración proporcional que se establece en su letra b). 2º.

Se recuerda también aquí que, en el proyecto de decreto en tramitación para el desarrollo de la carrera horizontal de los empleados públicos de la



Administración de la Comunidad, la valoración proporcional al período de prestación se prevé para los objetivos colectivos, no para los individuales.

Artículo 17. Reingreso al servicio activo procedente de la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.

En los supuestos de reingreso al servicio activo procedente de la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas, el artículo 17.2.b) del proyecto prevé la realización de la evaluación del desempeño cuando la permanencia en la Administración de la Comunidad de Castilla y León sea inferior al 30 % del curso escolar, con una solución de nuevo distinta a la prevista para el resto de los empleados públicos de la Comunidad en el proyecto en trámite (art. 17.2.b.2º) que, de mantenerse, debe quedar justificada en el expediente en atención a las peculiaridades que a este respecto puedan resultar de su aplicación al personal docente.

En este mismo artículo 17.2.b se vulnera otra vez el principio de seguridad jurídica al fijar reglas de valoración "Con carácter general", sin precisar excepciones, observación que, al igual que en los artículos 13 y 14, tiene carácter sustantivo y debe ser atendida para que proceda el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Título II. Evaluación del desempeño.

Artículo 20.- Áreas de evaluación.

El artículo 20 del proyecto define las áreas de evaluación. Las dos primeras, a) actividad individual y b) La participación en la organización y funcionamiento del centro o servicio de apoyo, se evalúan, respectivamente, a través de los objetivos individuales y colectivos que se determinan por el artículo 21 del proyecto para cada categoría de personal de su artículo 20.2.

Pese a ello, el artículo 20.1 *in fine* señala que "Cada convocatoria establecerá los ítems en los que se articulen las dos primeras áreas de evaluación en orden a concretar los elementos y cualidades evaluables". De ello parece resultar que los "ítems" a los que se refiere representarán una concreción de los elementos evaluables, elementos que aparecen ya determinados en el artículo 21, por lo que aquella previsión encontraría un mejor encaje sistemático en el artículo 21. En ella además debiera existir una remisión al artículo 26.2 del proyecto, el cual define los ítems como "cada una



de las partes o unidades de las que se compone una prueba, un test o un cuestionario” y a su artículo 31.2, que especifica el tratamiento de los mismos.

En cualquier caso, como ya se ha apuntado anteriormente, la convocatoria de acceso a la carrera es un acto administrativo general que no puede innovar el ordenamiento jurídico, por lo que en el proyecto se deben concretar los ítems o bien los parámetros a los que deben responder para que puedan incluirse en la convocatoria.

Esta última observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 24.- *Personal evaluador.*

En el artículo 24 del proyecto, al tratar del personal evaluador, se debería ofrecer una alternativa para el caso de que se aprecie en el procedimiento de evaluación una eventual causa de abstención o recusación, reguladas en los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que les pudiera afectar en relación con el personal evaluado.

Por otra parte, la existencia de innumerable personal evaluable y de tareas y funciones de muy diversa índole a analizar parecen exigir, junto a la normalización de las cuestiones a evaluar, el establecimiento de criterios uniformes en su aplicación, así como el desarrollo de una labor de formación sobre la tarea de evaluación, que objetiven en el mayor grado posible su realización, para lograr la efectividad de los principios de igualdad y de seguridad jurídica, en línea con la caracterización de la carrera profesional horizontal prevista en el artículo 3.c) del proyecto.

Artículo 31.- *Proceso de evaluación del desempeño de la actividad docente.*

En el artículo 31.2 se debe aclarar si la existencia de ítems no evaluables por las características del centro, que supone la reducción del número de ítems totales para la valoración del solicitante, determina la distribución de la puntuación de estos entre el resto de los ítems evaluables.



Artículo 33.- *Comisiones técnicas provinciales.*

En relación con la composición de las Comisiones técnicas provinciales del apartado 2 del artículo 33 del proyecto, hay que tener en cuenta que, salvo el jefe de la sección económica y contratación y el representante sindical, el resto de los miembros de cada una de ellas son personal evaluador por disposición del artículo 24 del proyecto, de modo que, en las funciones relacionadas con la revisión de las evaluaciones por ellos efectuadas, su labor podría ser desempeñada con mayor objetividad por la Comisión Técnica Central. Aquellas funciones de revisión son las principales de las comisiones provinciales (tal como pone de manifiesto en el título del capítulo IV "Revisión de la evaluación: comisiones técnicas provinciales y comisión técnica central"), lo que permite cuestionar la utilidad de estas comisiones provinciales o bien la configuración de su composición.

En cualquier caso, la mención del artículo 33.4 al régimen jurídico de los órganos colegiados contenido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se debe completar con el previsto para este tipo de órganos en el capítulo IV del título V de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con ello, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, entre los extremos que se deben prever necesariamente en la disposición por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica, se encuentra, según el apartado e), "La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento", al que el proyecto debe hacer referencia. Cabe recordar también que, conforme al artículo 55.1, "En cada órgano colegiado, corresponde al Presidente: d) Dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos, excepto si se trata de los órganos colegiados en los que participan organizaciones representativas de intereses sociales, en los que el voto será dirimente sólo si así lo establecen sus propias normas"; por lo que, a la vista del silencio del proyecto en este punto, el Presidente carecería de esta facultad.

Artículo 34.- *Comisión técnica central.*

Se reitera para la Comisión Técnica Central todo el contenido de la observación anterior, en cuanto a sus funciones sobre la revisión de la evaluación; la alusión al régimen jurídico del capítulo IV del título V de la Ley 3/2001; la necesidad de hacer constar la mención del artículo 53.1.e); y la

advertencia efectuada en relación a la facultad del Presidente prevista en el 55.1.d) de la Ley 3/2001.

Disposición adicional tercera. *Coordinación y seguimiento.*

La disposición adicional tercera del proyecto dispone que “Con la finalidad de establecer unos criterios homogéneos en el funcionamiento de la carrera profesional horizontal del personal incluido en este decreto, la Comisión Técnica Central de Educación, asumirá las funciones de coordinación y seguimiento para el cumplimiento y propuestas de mejora del modelo de evaluación del desempeño y carrera profesional horizontal”.

Las funciones de la Comisión Técnica Central se regulan en el artículo 34.2 del proyecto, precepto en el que se debe incluir la función recogida en la disposición adicional tercera, cuyo contenido no responde al propio de una disposición adicional.

Disposiciones transitorias.

Las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León”, aprobadas por Resolución del Secretario General de la Consejería de la Presidencia de 20 de octubre de 2014, cuya lectura se recomienda, relaciona en su apartado I.6.b.4º los preceptos que deben catalogarse como disposiciones transitorias y señala también que “No pueden considerarse disposiciones transitorias las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma, sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejen de tener eficacia cuando se aplican una sola vez”.

A la vista de tales Instrucciones, se entiende que carecen de carácter transitorio todas las incluidas en el proyecto salvo la disposición transitoria segunda, solo en el inciso de la relativo a que “la orden de convocatoria [ordinaria de la categoría profesional I] permitirá el acceso extraordinario a la categoría profesional I de la carrera profesional horizontal a aquel personal docente comprendido en el objeto y ámbito de aplicación de la ORDEN EDU/1051/2021, de 15 de septiembre, que no hubieran presentado su solicitud en el plazo previsto por aquella, y con efectos económicos de 1 de enero de 2021”.



Sin perjuicio de ello, se efectúan las siguientes observaciones a su contenido:

Disposición transitoria primera.- *Procedimientos extraordinarios.*

Este precepto se remite a la negociación colectiva en cuanto al establecimiento de criterios a la hora de efectuar las convocatorias de acceso extraordinario a la carrera, negociación en la que se debería tomar en consideración, para su solución, la desigualdad que se crea en la aplicación de la carrera para aquellos empleados que disponen, desde el inicio de su implantación (2021), de la antigüedad requerida para la promoción de categoría (15 o 20 años) según el anexo 1 del Acuerdo de 23 de julio de 2021, pero se les demora su reconocimiento según el calendario de apertura de categorías del anexo 3 del mencionado Acuerdo.

Disposición transitoria segunda.- *Convocatoria para el acceso a la carrera profesional horizontal, categoría profesional I, en el ámbito docente.*

Se debe acreditar en el expediente la negociación colectiva de la convocatoria extraordinaria de acceso a grado I que se establece en esta disposición, a realizar en el último trimestre del año 2022, que no aparece prevista en el calendario de apertura de categorías del anexo 3 del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de 23 de julio de 2021.

En todo caso, el problema de brevedad de los plazos detectado en la anterior convocatoria extraordinaria del grado I, deberá tenerse presente para evitar que se reitere en las convocatorias extraordinarias de los grados II y III, previstas en el calendario de apertura de categorías en los años 2023 y 2024, pues el carácter extraordinario de estas convocatorias impone su interpretación estricta, en la medida en que suponen una excepción a la regla general del artículo 66.4 de la Ley 7/2005 ("Será requisito necesario para alcanzar cualquier categoría profesional la evaluación positiva del desempeño profesional").

Disposición transitoria tercera.- *Implantación progresiva del sistema de evaluación del desempeño y carrera profesional horizontal para el personal docente.*

La disposición transitoria tercera del proyecto establece que "La Administración de la Comunidad implantará progresivamente el sistema de



evaluación del desempeño y carrera profesional horizontal para el personal docente previsto en este decreto. A tal efecto, la dirección general competente en materia de recursos humanos, previa negociación colectiva, aprobará un plan que desarrollará e implantará de forma gradual las áreas de valoración o, en su caso, el elemento o elementos a valorar de las mismas, así como la puntuación mínima necesaria para poder acceder a la categoría profesional I, hasta la implantación completa del sistema previsto en este decreto”.

La dirección general de Recursos Humanos carece de potestad normativa, por lo que debe limitarse a planificar la implantación de las áreas y elementos de valoración, pues el desarrollo normativo de estos debe corresponder a los órganos que detenten la referida potestad.

Por otra parte, debe fijarse un plazo para la aprobación del plan, a fin de evitar que la demora en este ejercicio impida la aplicación de la norma y, en definitiva, perjudique los derechos de los empleados públicos.

Disposición final segunda.- *Entrada en vigor.*

El proyecto dispone la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

La existencia de urgencia en la aprobación de la norma, que permitiría exceptuar la aplicación del plazo general de *vacatio legis* de 20 días previsto en el artículo 2 del Código Civil, se contradice en el texto del proyecto que, antes al contrario, difiere la implantación completa del sistema, en los términos expuestos en el comentario a la disposición transitoria tercera, sin acotación temporal alguna.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Una vez que se complete la tramitación del proyecto en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del dictamen, atendidas las observaciones efectuadas a los artículos 1.4, 3.k), 13.1.b), 14.b) 2º, 17.2.b) y 20.1, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León”, y consideradas



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

las restantes observaciones, podrá elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de la carrera profesional horizontal para el personal docente de las enseñanzas no universitarias que presta sus servicios en los centros públicos y servicios de apoyo a los mismos, dependientes de la consejería competente en materia de educación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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