



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de agosto de 2014, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula la 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*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 28 de julio de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula la 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*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de julio de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 371/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la 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. Rey Martínez.



### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta -considerando como tal el que figura en los folios 135 a 155 del expediente- consta de un preámbulo, 30 artículos, divididos en seis capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

La parte expositiva se refiere a la necesidad de planificar la formación permanente del profesorado de enseñanzas no universitarias, para adecuarla a la realidad educativa de la Comunidad, y de impulsar un modelo de formación al servicio de las necesidades del propio sistema educativo derivadas de los objetivos institucionales, utilizando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación.

El articulado del texto se integra en seis capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

1.- El capítulo I ("Disposiciones generales") delimita el objeto del decreto, los destinatarios y el ámbito de aplicación y la finalidad, los principios y los objetivos de la formación permanente del profesorado (artículos 1 a 5).

2.- El capítulo II ("Estrategias para la formación permanente del profesorado") establece las vías, los cauces y las modalidades de formación (artículos 6 a 8).

3.- El capítulo III ("Red de formación") se divide en cuatro secciones:

a) La sección 1ª ("Estructura de la Red de formación") configura su estructura (artículo 9).

b) La sección 2ª ("Centros docentes") delimita el concepto de estos centros (artículo 10).

c) La sección 3ª ("CFIE" [Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa]) regula el concepto de estos centros, su dependencia administrativa y funcional, su autonomía de gestión económica, su ámbito de actuación y tipos, las funciones de los CFIE generales y específicos, su órganos de gobierno y la plantilla de personal (artículos 11 a 18).



d) La sección 4ª (“Colaboraciones”) prevé la colaboración de los centros docentes con los CFIE específicos y de profesorado de centros docentes en los CFIE (artículos 19 y 20).

4.- El capítulo IV (“Planificación y evaluación”) se ocupa de la planificación a través de los planes de formación del centro, de los planes de actuación de los CFIE, de los planes provinciales de formación y del plan regional de formación, regula la comisión regional de formación y se refiere a la evaluación de la formación (artículos 21 a 27).

5.- El capítulo V (“Convenios de colaboración”) contempla las entidades con las que se podrán suscribir convenios de colaboración (artículo 28).

6.- El capítulo VI (“Certificación y registro”) regula el reconocimiento de las actividades formativas y el registro de formación permanente del profesorado de Castilla y León (artículos 29 y 30).

La disposición adicional establece un plazo máximo de tres meses, a contar desde el día siguiente al de la entrada en vigor del decreto, para publicar en el Boletín Oficial de Castilla y León la orden de apertura del proceso de selección de los candidatos a miembros del Tribunal de Deporte de Castilla y León.

La disposición derogatoria abroga el Decreto 35/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa para docentes de enseñanza no universitaria de Castilla y León, así como cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto que se pretende aprobar.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones precisas para la aplicación y desarrollo del decreto; y 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.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

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



- Primer borrador de decreto, fechado el 17 de marzo de 2014.
- Dictamen del Consejo Escolar de Castilla y León de 8 de abril de 2014 sobre el texto remitido.
- Segundo borrador de decreto, sin fechar.
- Remisión del proyecto de decreto a las demás Consejerías (el 14 de abril), sin que ninguna de ellas haya formulado observaciones al texto.
- Observaciones y alegaciones formuladas por los ciudadanos durante el periodo de información pública del borrador de decreto en el portal Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, entre el 15 de abril y el 2 de mayo de 2014; y respuestas de la Dirección General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación emitido el 22 de mayo de 2014, en el que no advierte objeción de legalidad a la aprobación del proyecto de decreto.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de 4 de julio de 2014. Junto a la petición de informe consta la memoria económica del proyecto de decreto, firmada por la Directora General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado el 6 de mayo de 2014; posteriormente se remite, a petición de la Consejería de Hacienda, una ampliación de dicha memoria de fecha 1 de julio de 2014.
- Memoria del proyecto de decreto, firmada por la Directora General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado el 16 de julio de 2014, comprensiva de los siguientes aspectos: necesidad y oportunidad del proyecto, que alude al cumplimiento de los principios de necesidad, transparencia, proporcionalidad, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; contenido del proyecto; análisis jurídico y marco normativo en el que se encuadra; descripción de la tramitación; análisis de impactos, que se refiere al impacto presupuestario y al impacto por razón de género.
- Proyecto de decreto, sin fechar, sometido a consulta de este Consejo Consultivo.



- Informe del Secretario General de la Consejería de Educación de 18 de julio de 2014.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para 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.**

Según el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado, en el que se 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 en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:



- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 de la citada ley exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En cuanto al contenido del expediente, la Memoria del proyecto recoge los siguientes aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: necesidad y oportunidad del proyecto, contenido del proyecto, análisis jurídico y marco normativo, descripción de la tramitación, impacto económico, evaluación del impacto presupuestario y del impacto por razón de género. Obra asimismo la memoria económica y su ampliación, remitidas para la emisión del preceptivo informe por la Consejería de Hacienda. Del contenido del proyecto se infiere la no necesidad de los informes previstos en las letras e) y f) del artículo 75.3.



Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha consultado al Consejo Escolar de Castilla y León, tal y como exige el artículo 8.1.a) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León.

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien ninguna de ellas ha formulado sugerencias.

- Se ha emitido el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el 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 relación con la disposición adicional séptima de la Ley 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014.

- Se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Consta el informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

El proyecto de decreto se ha sometido también a información pública a través de la *web* institucional de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto", lo que ha permitido la posibilidad de participación ciudadana mediante la aportación de propuestas y sugerencias.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el proyecto de decreto se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

### **3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.**

A) En cuanto al marco normativo estatal, la norma básica es la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuyo artículo 2.2 impone a los



poderes públicos la obligación de prestar “una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado”.

En este sentido, el artículo 102 de dicha Ley, relativo a la formación permanente del profesorado, califica ésta en su apartado 1 como “un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros” y reseña en su apartado 2 las materias que deben contemplar los programas de formación permanente. Y el artículo 103, relativo a la formación permanente del profesorado de centros públicos, dispone en su apartado 1 que “Las Administraciones educativas planificarán las actividades de formación del profesorado, garantizarán una oferta diversificada y gratuita de estas actividades y establecerán las medidas oportunas para favorecer la participación del profesorado en ellas”.

Finalmente, el artículo 102.3 de la citada ley orgánica impone a las Administraciones educativas la obligación de promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la formación del profesorado.

En cuanto al marco normativo autonómico, el artículo 73 del Estatuto de Autonomía atribuye en su apartado 1 a la Comunidad de Castilla y León la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal. Y en el apartado 2 establece que en materia de enseñanza no universitaria, corresponde a la Comunidad de Castilla y León, entre otras competencias, la formación del personal docente.

En ejercicio de tal competencia se aprobó el Decreto 35/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa para docentes de enseñanza no universitaria de Castilla y León (norma que quedará derogada con la aprobación de la norma proyectada) y, en desarrollo de éste, la Orden de 12 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento para el nombramiento de los Directores, Secretarios y Asesores de Formación de los Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa. La Comunidad de Castilla y León ostenta, pues, competencia para la aprobación del proyecto de decreto sometido a consulta.





Al tratarse de un reglamento ejecutivo, dictado en desarrollo de la legislación básica estatal, debe dictaminarse por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

B) La preparación del proyecto normativo y su presentación a la Junta de Castilla y León corresponde a la Consejería de la Educación *ex* artículo 26 de la Ley 3/2001, de 3 de julio; dentro de ella, la Dirección General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado es la responsable de su elaboración, de conformidad con los artículos 40.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 7 del Decreto 38/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

#### **4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.**

##### **Artículo 2.- *Destinatarios y ámbito de aplicación.***

La delimitación del objeto de la norma recogida en el artículo 1, coincidente con el título de la norma proyectada, puesta en relación con los destinatarios y el ámbito de aplicación contemplados en el artículo 2, en especial con el artículo 2.2, no es clara.

El artículo 1 alude al profesorado de enseñanzas no universitarias “que presta sus servicios en centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad”, mientras que el artículo 2.1 se refiere a dicho profesorado, “en activo o en situaciones asimiladas, que ejerza o haya ejercido la docencia en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León”.

No existe duda de que el destinatario de la formación permanente es el profesorado de enseñanzas no universitarias, con independencia de que ejerzan o no en este momento la docencia, siempre que presten servicios en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, la previsión contenida en el apartado 2 del artículo 2 de permitir de manera excepcional la “participación de otros destinatarios” adolece



de oscuridad. Aun cuando se trata de una potestad discrecional de la Administración, lo cierto es que su ejercicio ha de venir condicionado por unas reglas mínimas que permitan su posterior control. En este caso, sin embargo, parece dejarse al arbitrio de la Consejería la apreciación de estas excepciones, ya que no se contempla quiénes pueden ser esos otros destinatarios –que, teniendo en cuenta el título de la norma, han de pertenecer al profesorado de enseñanzas no universitarias que presten servicio en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad- ni qué supuestos o criterios excepcionales pueden habilitar la participación en dicha formación permanente a personas queden fuera del ámbito de aplicación de la norma (aunque no es claro parece que podría referirse al supuesto previsto en el artículo 18.3.b) del proyecto de decreto).

En cualquier caso, dado que se trata de excepciones al ámbito de aplicación de la norma, la posibilidad de acordarlas ha de venir determinada por unos criterios mínimos, unas reglas que habiliten el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y permitan su posterior control jurisdiccional.

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 de Castilla y León”.

***Artículo 17.- Órganos de gobierno. Artículo 18.- Plantilla de personal.***

El artículo 17 dispone que en los Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa (en adelante CFIE) existirá, junto a los órganos de gobierno unipersonales, un órgano de gobierno colegiado (equipo asesor de formación) cuya composición y funciones se establecerán por la Consejería competente en materia de educación en una posterior orden de desarrollo. Y el artículo 18 remite también a la decisión de la Consejería la fijación de los criterios para la selección y nombramiento de los directores y asesores y para el nombramiento del secretario.

El equipo asesor de formación, en cuanto órgano colegiado de gobierno de los CFIE, se regula actualmente en los artículos 7 y 11 del Decreto 35/2002, de 28 de febrero, contemplándose sus funciones en éste último. Si bien es cierto que el proyecto de decreto sometido a consulta no crea propiamente dicho órgano colegiado de gobierno, sin embargo la futura norma sustituirá al



citado decreto, que deroga. Por ello, se considera preciso que, al igual que en la norma actual, en el proyecto de decreto consten los extremos a los que se refieren los artículos 11.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 53.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León: fines y objetivos; adscripción administrativa; composición y criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso; funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya; y dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento.

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 de Castilla y León".

#### **Artículo 26.- *Comisión regional de formación.***

Se contempla en este precepto la posibilidad de crear una comisión regional de formación para el asesoramiento en los procesos de gestión de formación permanente del profesorado, compuesta por integrantes de todos los colectivos representativos en esta materia.

Si bien este artículo no crea propiamente el órgano de asesoramiento sino que se limita a prever la posibilidad de su creación, debe valorarse la conveniencia de esta opción, a la vista de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por la Junta de Castilla y León en su Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, en concreto, la recogida en el apartado I.C.1 sobre órganos de participación.

Sin perjuicio de ello, la previsión contenida en dicho precepto carece de contenido normativo, dado que no se atribuye a dicha comisión función alguna, salvo la genérica de asesoramiento.

#### **Artículo 29.- *Reconocimiento de las actividades formativas.***

Debe reiterarse la misma observación formulada sobre la conveniencia de crear nuevos órganos colegiados, cuya composición no se prevé y sobre cuyo coste económico no existe mención alguna en la memoria económica.



***Artículo 30.- Registro de formación permanente del profesorado de Castilla y León.***

De la redacción dada al apartado 2 parece desprenderse que no solo la inscripción de actividades sino también la asignación de créditos de formación al profesorado se harán de oficio por la dirección general competente, las direcciones provinciales y los CFIE.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la asignación de los créditos de las actividades de formación del profesorado se efectúa por las comisiones regional y provinciales previstas en el artículo 29 del proyecto, debe concluirse que lo que se practica de oficio es la inscripción de las actividades y de los créditos asignados. Por lo que debe revisarse, de ser esa la voluntad pretendida, la redacción del precepto. En caso contrario existiría una confusión en cuanto a la competencia para asignar dichos créditos.

Asimismo, se advierte que en el párrafo segundo del apartado 2 solo se contempla la posibilidad de registrar otras actividades, titulaciones y méritos reconocidos por las comisiones provinciales de reconocimiento de formación permanente del profesorado, sin que se aluda a las que pueda reconocer la comisión regional. Dado que la Memoria del proyecto no permite vislumbrar si se trata o no de una omisión involuntaria, se pone de manifiesto dicha cuestión para su consideración.

**4ª.- Observaciones de técnica normativa y gramaticales.**

En cuanto a la técnica normativa, este Consejo Consultivo, en su Memoria correspondiente al año 2008, ya incluyó entre sus recomendaciones la conveniencia de utilizar en la normativa autonómica los términos "Comunidad de Castilla y León", "Administración de la Comunidad Autónoma" o "autonómico/a", con carácter preferente a los términos "región" o "regional". Tal recomendación tiene su fundamento en el propio texto estatutario que define a Castilla y León "comunidad histórica y cultural" calificando a la Administración de la Comunidad con el término "autonómica".



En consonancia con ello, se sugiere la conveniencia de sustituir en el texto del proyecto de decreto el término "regional", utilizado en varios preceptos, por las expresiones "autonómico" o "castellano y leonés".

Finalmente, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir la omisión de algunos signos de puntuación advertida.

### **III CONCLUSIONES**

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 2.2, 17 y 18, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la 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.

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