

Dictamen nº: **275/19**
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.06.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de junio de 2019, sobre la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 27 de mayo de 2019, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Educación e Investigación, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 265/19, comenzando el día señalado el computo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a Dictamen tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, en la que se expone la necesidad de dotar a la Inspección Educativa de un marco jurídico adecuado, actualmente contenido, en diversos aspectos, en el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación, en el Decreto 133/2014, de 27 de noviembre, por el que se establece el procedimiento de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación y en la Resolución de 20 de abril de 2007, de la Viceconsejería de Educación por la que se dictan instrucciones de organización y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, modificada por la de 31 de julio de 2012.

Recoge igualmente, que en su elaboración se han seguido los principios de buena regulación y tras calificar de organizativo el proyecto normativo, se considera que aporta seguridad jurídica a la materia que regula.

La parte dispositiva está integrada por tres capítulos que acogen trece artículos, y una parte final integrada por una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I.- Recoge las disposiciones generales y comprende cinco artículos.

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y el ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Se refiere a la competencia.

Artículo 3.- Contempla las funciones de la Inspección Educativa.

Artículo 4.- Regula el ejercicio de las funciones de la Inspección Educativa.

Artículo 5.- Viene referido a las atribuciones y las actuaciones de los inspectores de Educación.

El capítulo II se refiere a la estructura, organización y funcionamiento y consta de seis artículos con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 6.- Se refiere a la estructura de la Inspección Educativa.

Artículo 7.- Regula la organización de la Inspección Educativa.

Artículo 8.- Contempla la Subdirección General de Inspección Educativa.

Artículo 9.- Contempla los Servicios Territoriales de Inspección Educativa.

Artículo 10.- Se refiere a los Distritos de Inspección Educativa.

Artículo 11.- Regula el Consejo de Coordinación de la Inspección Educativa.

El capítulo III aborda la formación y evaluación y consta de dos artículos.

Artículo 12.- Se refiere a la formación de los inspectores de educación.

Artículo 13.- Regula la evaluación.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición derogatoria viene a derogar aquellas normas de igual o inferior rango que se opongan a la nueva regulación.

La disposición final primera, en su apartado uno, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto, mientras que el apartado dos, autoriza al titular de la viceconsejería competente en materia de Inspección Educativa para dictar las instrucciones precisas para la aplicación del decreto.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se ha remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos de acuerdo con el índice de documentos:

1. Índice de documentos que integran el expediente (documento nº 1).
2. Texto del proyecto de decreto (documento nº 2).

3. Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno (documento nº 3).

4. Bloque de memorias del Análisis de Impacto Normativo, de 27 de abril de 2018 firmada por la viceconsejera de Organización Educativa (documento nº 4), 6 de agosto de 2018 firmada por el subdirector general de Inspección Educativa (documento nº 5), 20 de noviembre de 2018 firmada por el subdirector general de Inspección Educativa (documento nº 6) y 21 de febrero de 2019 firmada por el viceconsejero de Organización Educativa (documento nº 7).

5. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 31 de mayo de 2018 (documento nº 8).

6. Bloque de informes de la Dirección General de la Familia y el Menor de 13 de diciembre de 2018 en el que no se formulan observaciones (documento nº 9), informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 8 de enero de 2019 en el que se aprecia un impacto positivo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género (documento nº 10) y el informe de la Dirección General de la Mujer de 13 de diciembre de 2018 que prevé que el impacto por razón de género sea positivo (documento nº 11).

7. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 25 de septiembre de 2018 (documento nº 12).

8. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 15 de febrero de 2019 (documento nº 13).

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación de 9 de enero de 2019 (documento nº 14).

10. Bloque de informes de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda; de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; de la Consejería de Políticas Sociales y Familia; de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras; de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes y de la Consejería de Justicia, todos ellos en el sentido de no realizar observaciones al proyecto, e informes con observaciones de las secretarías generales técnicas de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, de la Consejería de Sanidad y del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana (documentos nº 15 a 23).

11. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 30 de octubre de 2018 con observaciones materiales y de técnica normativa y votos particulares emitidos, el 31 de octubre de 2018 por las representantes de CCOO y por los consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Rios (bloque de documentos nº 24).

12. Informes del director general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación de 23 y 24 de julio de 2018 (documentos nº 25 y 26).

13. Propuestas al proyecto de decreto, sin fecha ni firma, de UGT-FESP Madrid, el sindicato AMPE, ADIDE-MADRID y la opinión de ANIE “*sobre los borradores de decreto de Inspección y acuerdo para la transformación educativa*” (documento nº 27).

14. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 26 de febrero de 2019, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 28).

15. Certificado de la subdirectora general de Régimen Jurídico de 26 de febrero de 2019 de autenticación del expediente (documento nº 29).

16.- Versión definitiva de la Memoria, suscrita por el viceconsejero de Organización Educativa con fecha 17 de mayo de 2019 (documento no relacionado en el índice de documentos).

17.- Resolución del subdirector general de Inspección Educativa de 17 de abril de 2019 por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de Decreto (documento no relacionado en el índice de documentos)

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3, a) del ROFCJA: *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar, en cuanto que desarrolla en la Comunidad de Madrid la normativa básica en materia de Inspección Educativa contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), se configura como un reglamento ejecutivo de la normativa básica estatal sobre la materia, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 27 que todos tienen derecho a la educación (apartado 1) y los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (apartado 8).

El Estado al amparo de los títulos competenciales contemplados en las reglas 1ª, 18ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución aprobó la LOE, que dedica su Título VII, a la Inspección del sistema educativo, que comprende los artículos 148 a 153, incorporados con el carácter de normativa básica, y el artículo 154, que sin carácter básico, regula la organización de la Inspección Educativa.

En efecto, el artículo 148 de la LOE, al regular la “inspección del sistema educativo”, y revestido de carácter básico, señala en su apartado 2 que *“Corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial”*. Incidiendo sobre la misma materia, pero sin gozar de la condición de normativa básica, el artículo 154 de la citada Ley Orgánica establece sobre la organización de la inspección educativa que: *“1 Las Administraciones educativas regularán la estructura y el funcionamiento de los órganos que establezcan para el desempeño de la inspección educativa en sus respectivos ámbitos territoriales. 2. La estructura a la que se refiere el apartado anterior podrá organizarse sobre la base de los perfiles profesionales de los inspectores, entendidos en función de los criterios siguientes: titulaciones universitarias, cursos de formación en el ejercicio de la inspección, experiencia profesional en la docencia y experiencia en la propia inspección educativa. 3. En los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo en la inspección educativa podrán tenerse en consideración las necesidades de las respectivas Administraciones educativas y podrá ser valorada como mérito la especialización de los aspirantes de acuerdo con las condiciones descritas en el apartado anterior”*.

Respecto a los integrantes del colectivo funcional encargado de desempeñar las labores de inspección educativa, la LOE, dedica con carácter básico, las disposiciones adicionales sexta, séptima, décima y duodécima. El Estado ha acometido el desarrollo reglamentario de dicha materia, mediante el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a los que se refiere la LOE. Conforme a la disposición final primera del citado Real Decreto, sus preceptos tienen el carácter de básicos, salvo los artículos del Reglamento: 3.2; 5; 6; 7; 8.1; 8.2; 10.2; 11; 16.2; 36.3 párrafo segundo; 53.2, párrafo tercero y el artículo 54.3, párrafo cuarto.

A las citadas normas básicas debe atenderse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido y se constituyen, como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo:

“Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar «que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas», en tanto que con la vertiente formal se trata de «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura».

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual «la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual

pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (STC 69/1988, FJ5).

En el ámbito autonómico, tal como ya indicara esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 140/19, de 11 de abril, el proyecto normativo se dicta al amparo de las competencias que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, previstas en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, y ello sin perjuicio de las competencias que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de función pública (artículo 27.2 de su Estatuto de Autonomía).

Hasta la fecha, tal y como señala la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y la propia parte expositiva de la norma proyectada, la Comunidad de Madrid no ha dictado una norma propia de rango reglamentario en materia de Inspección Educativa, sino que se ha limitado a recoger sus funciones en el Decreto 127/2017, de 24 de octubre del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación, ha regulado el procedimiento para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación en el ámbito de la Comunidad de Madrid en el Decreto 133/2014, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno y se han dictado instrucciones de organización y funcionamiento mediante Resolución de 20 de abril de 2007 de la Viceconsejería de Educación modificada por la de 31 de julio de 2012.

En atención a lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de Decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para determinar las singularidades organizativas y aspectos autonómicos concretos que se

estimen procedentes en relación con el ejercicio de la inspección de educación; regulación ésta que se pretende acometer a través de la presente norma reglamentaria.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y los reglamentos.

Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del

Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017), cuya entrada en vigor es anterior a la fecha en que comenzó la tramitación del presente proyecto, que según la primera Memoria del Análisis de Impacto Normativo es el 27 de abril de 2018.

No obstante lo anterior, se observa que en las cuatro memorias elaboradas durante la tramitación del proyecto normativo se recoge que el proyecto fue entregado el día 20 de enero de 2017 a las asociaciones de inspectores y a los sindicatos mas representativos, sin que en el expediente se haya documentado dicha entrega. En cambio, sí forman parte del expediente, aunque sin firma ni fecha alguna, las propuestas por ellos formuladas, por lo que de documentarse dicha entrega, sería de aplicación el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, actualmente contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

No obstante, cabe destacar que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su

vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de señalarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017, se suscribió el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid de 2018, que no contempla el proyecto que examinamos, ni tampoco se incluye en el Plan Anual Normativo de 2019.

La falta de inclusión del proyecto de decreto en el Plan Normativo del año correspondiente se justifica en las memorias que obran en el expediente por haberse iniciado su tramitación con posterioridad a la fecha de remisión de las iniciativas normativas para la aprobación del Plan Anual Normativo correspondiente al año 2018, y tal como manifestó esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 140/19 dicha justificación se contradice con la entrega del proyecto en enero de 2017 a los sindicatos más representativos y asociaciones de inspectores, lo que exige justificación en la Memoria; así como, su falta de inclusión en el Plan Anual Normativo del 2019.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar.

En este caso, según las memorias del Análisis de Impacto Normativo, se ha prescindido de este trámite, lo que se ha justificado por el hecho de carecer el proyecto de impacto “*significativo*” en la actividad

económica, y por no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios de la norma.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa.

El expediente constaba de cuatro memorias firmadas, el 24 de abril de 2018 por la vicesecretaria de Organización Educativa, el 6 de agosto de 2018 por el subdirector general de Inspección Educativa, el 20 de noviembre de 2018 por el subdirector general de Inspección Educativa y el 21 de febrero de 2019 por el vicesecretario de Organización Educativa. Tras el Dictamen 140/19, de 11 de abril, de esta Comisión Jurídica Asesora que concluyó que procedía retrotraer el procedimiento para cumplimentar el trámite de información pública, se ha incorporado la Memoria de 17 de mayo de 2019 firmada por el vicesecretario de Organización Educativa.

En la misma, se justifica la oportunidad de la norma y la necesidad de dotar de un marco regulador adecuado a la Inspección Educativa.

Recoge un análisis de la norma tanto competencial como de contenido, su adecuación al orden de distribución de competencias, así como a los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la LPAC.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una breve referencia al impacto económico y presupuestario. Destaca, que la regulación proyectada no tiene repercusión económica, ni implica ningún incremento presupuestario de gasto *“ya que no demanda ningún incremento de carga administrativa ni*

de efectivos de personal” y carece de repercusión en los gastos o ingresos públicos, presentes o futuros.

Respecto al impacto por razón de género; familia, infancia y adolescencia; y orientación sexual, identidad o expresión de género, recoge, que será remitida a los correspondientes centros directivos, para el análisis de los citados impactos.

Sin embargo, tal y como se observó en el Dictamen 140/19, consta en el expediente que, tal y como requiere el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, el director general de la Familia y el Menor en el informe de 13 de diciembre de 2018 expresó la ausencia de impacto del proyecto en materia de familia, infancia y adolescencia. Al igual que también figuran incorporados al expediente los informes de impacto positivo por razón de género de 13 de diciembre de 2018 de la directora general de la Mujer y de orientación sexual, identidad o expresión de género de 8 de enero de 2019 de la directora general de Servicios Sociales e Integración Social, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

También describe la Memoria los trámites seguidos en la elaboración de la norma, los informes emitidos y se analizan las observaciones y sugerencias formuladas en su tramitación.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como

un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que se redacte una versión definitiva de la Memoria antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno, en la que se subsanen las imprecisiones y ausencias de contenido expuestas en las líneas anteriores y las que se vayan indicando a lo largo del presente Dictamen.

4.- De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya ha sido expuesto, han emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social y la Dirección General de la Mujer.

También se solicitó informe a la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda que en informe de 25 de septiembre de 2018 formuló diversas observaciones formales y de fondo. Además, desde el punto de vista económico y de recursos humanos indicó la necesidad de clarificar y cuantificar económicamente el posible incremento de gasto derivado de la posibilidad contenida en el proyecto de que en cada Servicio de Inspección Educativa contara con un Inspector Jefe, se cuantificaran los gastos que supondría la evaluación externa del cumplimiento de las funciones y objetivos encomendados a la Inspección Educativa, y la necesidad de incluir expresamente en el proyecto que la participación en el Consejo de Coordinación de la Inspección Educativa no daría lugar a percibir ningún tipo de retribución ni indemnización por razón de servicio. En cuanto a la formación de los inspectores educativos expresaba que habría de realizarse a través de los programas de formación existentes en la Comunidad de Madrid para impedir un gasto adicional, observaciones que según el informe debían atenderse, en todo

caso. Al respecto, la Memoria se pronuncia sobre el modo en el que han sido acogidas las observaciones formuladas.

También se ha recabado, el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación que en un primer informe de 24 de julio de 2018 (que no de 22 de junio de 2018 como indica la Memoria) manifestó la conveniencia de eliminar un párrafo en el artículo 7 o en su defecto que la Subdirección General de Inspección Educativa contaría con la estructura que determinara la Relación de Puestos de Trabajo, siendo según la Memoria esta última la opción que ha tenido en cuenta el órgano proponente de la norma. También figura en el expediente un segundo informe de 25 de julio de 2018, no mencionado en la Memoria que debe completarse en este aspecto, para informar que la puesta en funcionamiento del proyecto normativo no suponía coste alguno *“ya que no incluye ningún incremento de efectivos de personal”*.

Figura en el expediente, el informe de 13 de agosto de 2018 del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana que formula observaciones a la disposición transitoria única y a la Memoria, recogiéndose en la Memoria la forma en que han sido acogidas.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 15 de febrero de 2019 que ha formulado, sin carácter esencial, diversas observaciones al proyecto, la mayoría de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la Memoria.

De igual modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, que fue aprobado el 30 de octubre de 2018 y al que formularon voto particular las consejeras representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid y los consejeros representantes de la FAPA Giner de los Ríos.

De conformidad con el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno, se ha emitido el 31 de mayo de 2018 el informe de coordinación y calidad normativa por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno en cumplimiento de las competencias otorgadas por el artículo 8.3 del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería. La Memoria especifica las observaciones que se han tenido en cuenta y aquellas que no se ha considerado incluir por los motivos que en ella se indican.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, han evacuado informes con observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que hizo determinadas observaciones que en parte han sido acogidas y la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno que recomendó ajustar el texto a la Directrices de Técnica Normativa, sin que las demás secretarías generales técnicas del resto de las consejerías hayan presentado observaciones.

Tal como se indicara en el Dictamen 140/19, la Memoria recoge observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, cuando en su informe de 13 de agosto de 2018 no formuló observación alguna, aspecto que deberá subsanarse en la Memoria.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, emitido el 9 de enero de 2019.

6.- Tras el Dictamen 140/19 de este órgano consultivo, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia por un plazo de 15 días con objeto de dar audiencia a los ciudadanos, sin que, según la Memoria, a la fecha de 17 de mayo de 2019 se haya presentado ninguna alegación al proyecto normativo.

Los artículos 133.2 de la LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno contemplan la posibilidad de recabar la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

En este caso, si bien en la Memoria se hace referencia a la entrega del proyecto normativo, a las asociaciones de inspectores y a los sindicatos más representativos en una reunión celebrada el día 20 de enero de 2017, tal y como ya ha sido apuntado en antecedentes, no obra en el expediente remitido documentación acreditativa de la citada reunión y las propuestas que figuran en el expediente de las asociaciones y organizaciones sindicales no se encuentran fechadas y carecen de firma.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto tiene por objeto, tal y como indica su título, regular la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. No obstante, sin

perjuicio de referirnos después específicamente a las cuestiones de técnica normativa que se adviertan, en esta consideración de derecho también se apuntarán algunas observaciones al respecto, al hilo del examen del proyecto normativo cuando afecten a su contenido material. Para ello acudiremos a las Directrices de técnica normativa (en adelante, directrices), aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 al que se remiten expresamente tanto el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, como el vigente Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, que ha venido a sustituirle, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, previsto en la Ley del Gobierno.

En cuanto a la parte expositiva, cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto, contenidos, de manera parcial y dispersa en el Decreto 127/1017 por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación, el Decreto 133/2014 por el que se establece el procedimiento de acceso al Cuerpo de Inspectores y en la Resolución de 20 de abril de 2007 de la Viceconsejería de Educación por la que se dictan instrucciones de organización y funcionamiento, modificada por la de 31 de julio de 2012, debiendo observarse que, como es sabido, la resolución de una viceconsejería es un acto administrativo y, como tal, no es una disposición reglamentaria.

Justifica la parte expositiva las diversas finalidades que persigue la norma, entre ellas, la de dotar a la Inspección Educativa de un marco jurídico adecuado, lo que no significa que se trate de una “*norma reglamentaria marco*” como recoge el proyecto, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, con cita de la LOE y del artículo 29 del Estatuto de Autonomía, y califica la norma de carácter

organizativo si bien tal y como se ha manifestado en este Dictamen nos encontramos con una norma con efectos *ad extra* por lo que excede del carácter meramente organizativo o interno.

Además, recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC y en cuanto a los trámites de procedimiento seguidos para su aprobación, menciona únicamente el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid pero no se alude a la publicidad del proyecto normativo a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, tras el Dictamen 140/19 de este órgano consultivo. También se omiten otros trámites esenciales del procedimiento como el informe del Servicio Jurídico,

En relación con la formula promulgatoria, su redacción se ajusta a la directriz 16, de forma que primero se cita al consejero que ejerce la iniciativa, con la correcta mención de la opción relativa al seguimiento del dictamen del órgano consultivo.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya expusimos, consta de 13 artículos distribuidos en tres capítulos, y si bien no es una división obligada a tenor de la directriz 23, debe hacerse por razones sistemáticas y tener un contenido materialmente homogéneo, tal como ocurre en este proyecto, al referir, el capítulo I a disposiciones generales, el capítulo II a la estructura, organización y funcionamiento, y el capítulo III, a la formación y evaluación.

El artículo 1, regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma, que es, a tenor de su apartado 1 la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en el ámbito de la Comunidad de Madrid, mientras que el apartado 2 extiende el ejercicio de la inspección educativa a todos los centros, programas, servicios y actividades que integran el sistema educativo en la Comunidad de Madrid ya sean de titularidad pública o privada.

En cuanto al artículo 2, debe apuntarse que su contenido no se corresponde con el título, porque en realidad tiene un carácter organizativo, ni innova la vigente atribución del ejercicio de la competencia de inspección educativa a la viceconsejería que ostente competencia en la materia, a través de la Subdirección General de Inspección Educativa y de los Servicios Territoriales de Inspección Educativa de las Direcciones de Área Territorial, órganos administrativos cuya regulación se contiene en los artículos 8 y 9 del proyecto normativo.

El artículo 3 se ocupa de las funciones de la Inspección Educativa para acoger en términos prácticamente literales las funciones de la inspección educativa previstas en artículo 151 de la LOE y añadir otras como las contenidas en los apartados d), f) e i) amparándose en el artículo 151 h) de la LOE.

Por su parte, el artículo 4 viene a reiterar lo dispuesto en el artículo 152 de la LOE al atribuir el ejercicio de la función inspectora a los funcionarios públicos perteneciente a los Cuerpos de Inspectores de Educación e inspectores al Servicio de la Administración Educativa y a los funcionarios a los que se refiere el punto 2 de la disposición adicional decimotercera de la LOE.

En el último inciso del precepto que nos ocupa, se atribuyen funciones de Inspección Educativa a los *“funcionarios docentes en comisión de servicios con carácter provisional como inspectores accidentales”*. Al respecto indicar, que la mención del carácter provisional puede generar confusión y que el artículo 16 del Decreto 133/2014, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el procedimiento de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se refiere a funcionarios de Cuerpos Docentes no Universitarios.

El artículo 5 acoge, en dos apartados, las funciones de los Inspectores de Educación de acuerdo con lo establecido en el artículo 153 de la LOE, bajo el título, “atribuciones y actuaciones”, e introduce con respecto a las atribuciones previstas en la LOE, el apartado d) requerir a los responsables de los centros, servicios y programas para la adecuación de sus actuaciones a la normativa vigente y el apartado e) acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, lo que resulta de lo dispuesto en el apartado d) del artículo 153 de la LOE.

El proyecto normativo dedica a la estructura, organización y funcionamiento de la Inspección de Educación el capítulo II, artículos 6 a 11 en los que se mantiene el modelo organizativo actualmente vigente. Atribuye la superior dirección de la Inspección de Educación de la Comunidad de Madrid a la Viceconsejería que ostente competencia en la materia y el ejercicio de sus funciones, a la Subdirección General de Inspección Educativa y a los Servicios Territoriales de Inspección Educativa de las Direcciones de Área Territorial.

El artículo 7, incorpora en su apartado 1 los criterios de actuación de la Inspección educativa en el ejercicio de sus funciones, mientras que sus apartados 2, 3 y 4 se refieren, de forma imprecisa e insuficiente, a los planes generales, anuales o plurianuales y a los planes territoriales.

Respecto a los planes territoriales de actuación el proyecto normativo omite su contenido y aprobación. Con respecto a los denominados planes generales, anuales o plurianuales, el apartado 2 únicamente recoge, que su aprobación corresponde al órgano administrativo “que en cada momento ostente la titularidad en materia de inspección educativa” y que el plan plurianual general se concretará al inicio de cada curso escolar, mediante resolución, no alcanzándose así el objetivo de reforzar la seguridad jurídica que pretende la norma proyectada. Idéntica conclusión se alcanza de la redacción contenida en el apartado 4 en el que para la adscripción de inspectores a las

actuaciones que lo requieran se podrán tener en cuenta unos perfiles profesionales que no se determinan.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 8 atribuye funciones a la Subdirección General de Inspección Educativa, cuyo titular será nombrado entre los funcionarios de carrera del Cuerpo de Inspectores de Educación o Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Inspección Educativa, acogiendo en cuanto a sus funciones, la práctica totalidad de las actualmente atribuidas en la Resolución de 20 de abril de 2007 de la Viceconsejería de Educación, por la que se dictan instrucciones de organización y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid.

La previsión contenida en el último párrafo del apartado 1, resulta contradictoria al someter el ejercicio de las funciones de la Subdirección General de Inspección Educativa “a la dirección de los titulares de la Consejería competente en materia de educación y del órgano competente en materia de Inspección Educativa”, puesto que según dispone el artículo 6 de la norma proyectada, la superior dirección de la Inspección Educativa la ostenta la Viceconsejería con competencias en la materia.

A continuación, el proyecto acoge en los artículos 9 y 10 la regulación de los Servicios Territoriales de Inspección en cada Dirección de Área Territorial, organizados en distritos que contarán, con un Inspector Jefe y cuando las necesidades del Servicio Territorial así lo determinen, podrá nombrarse un Inspector Jefe Adjunto.

Atendiendo a la previsión contenida en el artículo 154 de la LOE que faculta a las Administraciones educativas a regular la estructura y el funcionamiento de los órganos que desempeñen la inspección educativa, el artículo 11 crea el Consejo de Coordinación de la Inspección Educativa como un órgano colegiado “para favorecer la actuación coordinada de la

Inspección Educativa”. Según el proyecto normativo, estará integrado por los jefes de Área de la Subdirección General de la Inspección Educativa, los inspectores jefes de los Servicios Territoriales y en su caso, por los inspectores jefes adjuntos, pudiendo también asistir como asesores técnicos, otros inspectores o funcionarios que el presidente del Consejo decida. El precepto que nos ocupa prevé, que el presidente será el subdirector general de la Inspección Educativa pero omite su organización y funcionamiento, así como la presencia del secretario del órgano colegiado, que exige el artículo 16 de la LRJSP.

Por su parte, el inciso final del precepto establece: *“Las reuniones de este Consejo no generarán derecho al percibo de indemnizaciones ni retribución alguna”*. Al respecto deviene necesario precisar que las reuniones no generan el derecho a percibir indemnización o retribución sino la participación en las mismas.

Con respecto a la formación de los inspectores de educación, se observa que en el artículo 12 se ha optado por una regulación que no alcanza a la actualmente contenida al respecto en el Decreto 120/2017, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid, de aplicación a los Inspectores del Cuerpo de Inspectores de Educación y del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa, según dispone su artículo 1.1.c).

Finalmente, en el apartado 3 del artículo 13 se estima necesario observar que un ulterior desarrollo reglamentario de los requisitos y del procedimiento para la evaluación individual de los inspectores no encaja con los principios informadores de la norma proyectada como el principio de transparencia y seguridad jurídica. Siendo la finalidad del decreto establecer una regulación completa de la materia, no se compadece con dicho objetivo, su regulación posterior en otra norma.

En cuanto a la parte final del proyecto, la disposición derogatoria contiene una fórmula genérica de derogación referida a aquellas normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a la nueva regulación. Tal previsión contradice lo indicado en la directriz 41. Según la citada directriz, las disposiciones derogatorias deben ser precisas y expresas, indicando las normas o partes de ellas que se derogan y las que se mantienen en vigor. En particular, se habrán de evitar cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

La disposición final primera habilita, en su apartado 1 al titular de la Consejería competente en materia de Educación a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del decreto. A tal efecto debe recordarse que esta Comisión viene indicando que tales disposiciones han de encuadrarse dentro de los límites que tiene la potestad reglamentaria de los consejeros. Por su parte, el apartado 2 faculta a la Viceconsejería competente en materia de Inspección Educativa para aprobar las instrucciones precisas para la ejecución del decreto.

La disposición final segunda concluye disponiendo la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005, que, como ya se ha dicho, resultan de aplicación.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las

referencias a la consejería competente, a la viceconsejería y la subdirección general teniendo en cuenta que “consejería”, “viceconsejería” y “subdirección general” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que ostentan la competencia en mayúsculas. Igual en el caso de viceconsejero o subdirector general que deben figurar en minúscula.

También debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma tanto en la parte expositiva como en la dispositiva debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En el artículo 4 donde dice punto 2 debe decir apartado 2.

En el apartado 2 del artículo 7 debe añadirse “los” delante de planes generales. Asimismo, en el último inciso de dicho apartado donde se dice “antes de cada inicio” debe decir “antes del inicio”. También deberá suprimirse la palabra “casa” y sustituirse por “cada” y en su párrafo segundo sustituir “titularidad” por “competencia”.

En relación con la aprobación del decreto debe figurar la firma del actual presidente de la Comunidad de Madrid.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, alguna de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto

del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 27 de junio de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 275/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid