



Comunidad de Madrid

AG.- 8/2019

S.G.C.- 2/2019 S.J.- 3/2019

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, en relación con un **Proyecto de Decreto por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- El 9 de enero de 2018 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto.

- 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.





Comunidad de Madrid

- Dictamen 18/2018, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 30 de octubre de 2018. Se acompaña también los votos particulares formulados, por las representantes de Comisiones Obreras en la Comisión Permanente del Consejo Escolar, el 30 y 31 de octubre de 2018 y representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos el 7 de noviembre de 2018.

- Memoria del análisis de impacto normativo emitida el 20 de noviembre de 2018 por el Subdirector General de Inspección Educativa.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), fechado el 13 de diciembre de 2018, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado el 13 de diciembre de 2018, por la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, evacuado el 8 de enero de 2019, por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 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.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 13 de agosto de 2018; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de 21 de agosto de 2018; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 22 de agosto de 2018; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, de 4 de septiembre





Comunidad de Madrid

de 2018; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia de 21 de agosto de 2018; y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 22 de agosto de 2018, en los que no se formulan observaciones.

- Escrito con observaciones al Proyecto de Decreto realizado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad el 17 de agosto de 2018; y por la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 21 de agosto de 2018. También las realiza expresamente el Comisionado del Gobierno para la Cañada Real Galiana, por escrito de 13 de agosto de 2018.

- Informes suscritos, con fecha 24 de julio de 2018 y 25 de julio de 2018, por el Ilmo. Sr. Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, de 9 de enero de 2019, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Segundo.- El 15 de enero de 2019 se reciben desde la Secretaría General Técnica las alegaciones realizadas por distintas asociaciones y sindicatos durante el trámite de audiencia.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en el ámbito de la Comunidad de Madrid.





Comunidad de Madrid

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva que contiene tres capítulos, trece artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, “*disposiciones generales*”, consta de cinco artículos. Fija su ámbito de aplicación, competencia, funciones, ejercicio de las mismas y atribuciones, y actuaciones de los inspectores de educación.

El capítulo II, “*estructura, organización y funcionamiento*”, consta de seis artículos. Recoge la estructura de la Inspección Educativa, su organización, distritos y el Consejo de Coordinación.

El capítulo III, “*formación y evaluación*”, consta de dos artículos que hacen referencia a la formación de los Inspectores de Educación y a la evaluación de la propia inspección.

La Disposición Transitoria única recoge la vigencia de 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 en tanto no se produzca el desarrollo de este Decreto.

Las dos disposiciones finales hacen referencia a la habilitación de desarrollo y a la entrada en vigor de la norma.

Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.

La Constitución Española establece en su artículo 27.8, que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 29, apartado primero, señala que “*corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de*





Comunidad de Madrid

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía. De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación”.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, para regular la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid

En el ejercicio de esta competencia, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) establece en su artículo 148.2 que corresponde a las Administraciones Públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial y el artículo 154.1 de la misma Ley, no básico, indica que 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.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

Tercera.- Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.





Comunidad de Madrid

Se caracteriza, igualmente, por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “*desarrollo*” como el “*complemento*” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.





Comunidad de Madrid

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta.- Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

Por ello, habremos de atender al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), norma modificada por la Disposición Final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que resulta de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 33 del EACM y con la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Instrucciones), cuyo objeto es doble, por una parte, adaptar los nuevos trámites y prescripciones legales a la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid y, en segundo lugar, establecer criterios uniformes de





Comunidad de Madrid

funcionamiento a los centros directivos implicados en la elaboración y tramitación de disposiciones normativas en algunos aspectos del procedimiento que así lo precisen.

La documentación remitida revela que el procedimiento de confección del Proyecto se ha atendido a las disposiciones básicas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, contenidas tanto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015) como en las de Ley del Gobierno, sin perjuicio de las observaciones que formularemos a continuación.

En este punto se hace necesario traer a colación la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, Rec. 3628/2018 (FJ. 7) que declara que determinados apartados y preceptos de la Ley 39/2015, vulneran las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

El Tribunal Constitucional al respecto señala:

Las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas. Según ha quedado expuesto, la STC 91/2017. FJ 6; ha reconducido a este título competencial los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011, a la vista de su objeto -"las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice"- y de su "escaso contenido normativo", "que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas.

(...)

Los arts. 129 y 130.2 de la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. (...)





Comunidad de Madrid

Los arts. 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. (...)

El artículo 130.1, párrafo primero, (...) tiene carácter de base de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El párrafo segundo del artículo 130.1 añade que el informe público sobre los resultados de la evaluación tendrá "el detalle y periodicidad" que "determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente". Esta previsión, además de inaplicable a las normas de rango legal de las Comunidades Autónomas, según hemos declarado ya, tiene un contenido muy general que, en cuanto tal, tampoco puede desbordar el ámbito de lo básico".

Respecto del artículo 132 de la Ley 39/2015 señala:

"Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art.149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas".

Y en relación a la participación ciudadana señala:

"La participación ciudadana está regulada en el art. 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

(...) El art. 133, en sus apartados 1, primer inciso ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE),





Comunidad de Madrid

aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas, circunstancias que tampoco parecen concurrir en este supuesto.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “*impacto significativo en la actividad económica*”, “*obligaciones relevantes a los destinatarios*” o “*regulación de aspectos parciales de una materia*”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, como se explica en la Memoria del análisis de impacto normativo “*en aplicación del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno se ha prescindido del trámite de consulta pública por tratarse de la*





Comunidad de Madrid

elaboración de una norma que no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios teniendo en cuenta que regula materias que ya están previstas en las disposiciones actualmente aplicables”.

La norma es propuesta por la Consejería de Educación, e Investigación, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Consejería de Educación e Investigación y la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte y se modifican las competencias y estructura orgánica de algunas consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, por el que se establece su estructura orgánica.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula igualmente.

Se considera que no es necesaria la publicación en el portal de transparencia pues el proyecto de borrador se entregó, a las asociaciones de inspectores y a los sindicatos más representativos el 20 de enero de 2017 y se fijó un plazo de presentación de observaciones, lo mismo que se hizo con las Asociaciones Profesionales. En síntesis, según consta en la Memoria del análisis de impacto normativo, las observaciones fueron las siguientes:

- Alguna asociación como ANIE (Asociación Nacional de Inspectores de Educación) no hizo observaciones.
- La asociación USIE (Unión Sindical de Inspectores de Educación) hizo algunas observaciones de carácter técnico de detalle que, por mejorar el texto, se aceptaron.
- La asociación ADIDE (Asociación de Inspectores de Educación), así como los sindicatos FETE-UGT y CCOO, presentaron un texto de proyecto de Decreto completo y muy detallado con concreciones que se consideraron más propias del desarrollo reglamentario posterior; no obstante, se incorporaron algunas observaciones que completaban o mejoraban el texto. En estos proyectos muchas enmiendas iban a





Comunidad de Madrid

dirigidas más que a regular aspectos del funcionamiento de la inspección a cuestiones de tipo retributivo y de personal que no son propias de este Decreto, dirigido a regular la organización de la función inspectora.

Por otro lado, ADIDE, así como FETE y CCOO pedían que en el Decreto proyectado se derogara el Decreto 133/2014 de acceso a la inspección para que se incluyera un tribunal formado solo por inspectores y elegidos todos ellos por sorteo. Se consideró que estas modificaciones no eran propias de esta norma.

El artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno establece que: *“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”*.

Así, se considera que se ha dado cumplida cuenta del trámite de audiencia pública a los interesados con la remisión que se ha hecho a los Sindicatos y a las diferentes Asociaciones de Inspectores de Educación y al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.





Comunidad de Madrid

Consta igualmente el Informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además se ha evacuado el Informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 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 y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

También se ha incorporado el preceptivo el Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, por tener la norma proyectada impacto económico.

Además, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que únicamente la Consejería de Sanidad y la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno han formulado observaciones al Proyecto.





Comunidad de Madrid

Se ha emitido igualmente el preceptivo Informe de coordinación y calidad normativa, por la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, el 31 de mayo de 2018, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Por último, se ha incorporado al expediente el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015 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.

La falta de inclusión del Proyecto de Decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar, en mayor medida, este hecho en la Memoria del análisis de impacto normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

Así lo exige la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Informe de 18 de enero de 2018.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta.- Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas





Comunidad de Madrid

por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación– Dictamen del Consejo Escolar-, de acuerdo con la Directriz 13. Igualmente, se incluye la referencia a la necesidad de Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 justificándose, en la Exposición de Motivos, la adecuación de la orden a dichos principios que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la LOE, artículos 151 152 y 153.





Comunidad de Madrid

Como ya se señaló, el Proyecto de Decreto se divide en tres capítulos, trece artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

Nada que objetar al contenido del **artículo 1** que establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

El **artículo 2** desconcentra la competencia de la Consejería para el desempeño de la función inspectora en la Viceconsejería que en cada momento ostente la competencia en materia de inspección educativa.

El texto está en consonancia con el artículo 4.4 del precitado Decreto 127/2017.

Procede reconocer en este punto que de acuerdo con el artículo 8.2 de la Ley 40/2015, la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

El **artículo 3** enumera las funciones de la Inspección educativa transcribiendo las establecidas en el artículo 151 de la LOE y añadiendo, en base a la posibilidad reconocida en el apartado h) de dicho precepto, la función de colaborar y participar en los órganos consultivos y de evaluación del sistema educativo no universitario de la Comunidad de Madrid. Igualmente se complementan en el Proyecto las funciones definidas en los apartados b) y f) del artículo 151 de la LOE.

Por otro lado, debe mencionarse que también el Decreto 127/2017 regula las funciones de la Inspección Educativa, en su artículo 4.4:

“La Inspección Educativa desempeñará las funciones contempladas en la legislación vigente y, en particular, las siguientes:

a) La propuesta del Plan General de Actuación de la Inspección para cada curso escolar.

b) El seguimiento de la ejecución de dicho Plan General de Actuación.





Comunidad de Madrid

c) La coordinación de la actividad inspectora en el territorio de la Comunidad de Madrid.

d) Las demás funciones que en la materia le encomiende el titular de la Viceconsejería de Organización Educativa”.

La regulación de funciones distintas a las que contempla el Proyecto en una disposición independiente, haría necesario, por razones de seguridad jurídica, que se integrasen en el nuevo Decreto.

El **artículo 4** se refiere al ejercicio de las funciones de la Inspección Educativa.

De acuerdo con el artículo 152 de la LOE, la Inspección Educativa será ejercida por las Administraciones educativas a través de los inspectores por lo que, en la Comunidad de Madrid, sería ejercida por la Viceconsejería competente en materia de inspección educativa, a través de dichos inspectores.

En cuanto a los inspectores accidentales, el 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, en su artículo 16, regula la posibilidad de que desempeñen puestos en los siguientes términos:

“1. Cuando los puestos de los servicios de Inspección no puedan ser cubiertos por funcionarios de carrera del Cuerpo de Inspectores de Educación o del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa, estos podrán ser ocupados por funcionarios de otros Cuerpos Docentes no Universitarios en comisión de servicios como Inspectores accidentales.

2. La lista de aspirantes a desempeñar puestos de Inspectores accidentales estará formada por los participantes en cada concurso-oposición convocado que, siendo funcionarios con destino en la Comunidad de Madrid y no habiendo resultado seleccionados, hayan superado alguna de las partes de la prueba de la fase de oposición del último procedimiento selectivo convocado, o del inmediatamente anterior, y manifiesten expresamente su inclusión en esa lista en la solicitud de participación. La ordenación de esta lista se hará atendiendo al mayor número de partes de la prueba de la fase de oposición superadas y en función de la calificación obtenida en cada una de





Comunidad de Madrid

ellas, mediante resolución de la Dirección General responsable de la gestión de personal docente de la Consejería competente en materia de educación”.

El **artículo 5** regula las atribuciones y actuaciones de los Inspectores de Educación recogiendo, en cuanto a las atribuciones, las establecidas en los apartados a) b) y c) del artículo 153 de la LOE y, de conformidad con su apartado d), añadiendo las que enumeran los apartados d) y e) del Proyecto.

Las actuaciones que se enumeran en el apartado 2, derivarían de las funciones y atribuciones establecidas en la propia norma.

El capítulo II, de carácter organizativo, quedaría excluido, en principio, del informe preceptivo del Servicio Jurídico, por lo que no nos pronunciamos específicamente sobre su contenido, por impedirlo 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.

En general, respondería a la habilitación concedida para ello a las Administraciones educativas en el artículo 154.1 de la LOE y recoge, fundamentalmente, el contenido de 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.

El **artículo 12** se refiere a la formación de los Inspectores de Educación respetando el derecho reconocido en el artículo 14. g) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público: *“derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral”*.

El **artículo 13** regula la evaluación de la actividad inspectora, tanto externa como interna en la Comunidad de Madrid, al margen de la realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Ello de acuerdo con los artículos 141 y 142 de la LOE.





Comunidad de Madrid

El precepto contiene en relación con la evaluación individualizada de los inspectores una remisión a la norma de rango inferior para establecer los requisitos y procedimiento en los términos que se desprenden del artículo 144 de la LOE.

En cuanto a la **Disposición Transitoria única**, hay que poner de manifiesto, de entrada, que es necesario modificar el título, que no responde a su contenido.

En cuanto al fondo, debemos observar que la Resolución de 20 de abril de 2007 no es formalmente una norma, por carecer el Viceconsejero de Educación de competencias normativas conforme a la Ley 1/1983, sino un acto administrativo.

Por tanto, el precepto debe ser suprimido, con independencia de que la Resolución siga aplicándose mientras no contradiga a la norma.

En cuanto a la **Disposición Derogatoria**, de existir normas a derogar, la Directriz 41 establece que *"se evitarán las cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas"*.

En esta sintonía, puede recordarse lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional, 28 de mayo de 2015, que dispuso lo siguiente: *"el legislador debe procurar que los operadores jurídicos y ciudadanos sepan a qué atenerse, huir de provocar situaciones confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)"*.

La **Disposición Final primera** contempla una habilitación de desarrollo a favor de la Consejería competente en materia de educación y de aprobación de instrucciones a favor del titular de la Viceconsejería competente en materia de inspección educativa.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se





Comunidad de Madrid

afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

En cuanto a la habilitación al Viceconsejero se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que pueda dictar las instrucciones precisas para la aplicación de la norma. En relación a las habilitaciones a órganos directivos inferiores al Consejero, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General, (entre otros, los de 27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para las habilitaciones consignadas.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** establece la entrada en vigor de la norma.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente





CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid sin perjuicio de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a 15 de febrero de 2019.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación e Investigación**

Begoña Basterrechea Burgos

La Abogada General de

la Comunidad de Madrid

Sara María de Bustos Nogales

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, E INVESTIGACIÓN**

