



A.G.- 21/2021

S.G.C.- 39/2021 S.J.- 25/2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid por la que se desarrolla el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno 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

Primero. - El 23 de febrero de 2021 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud 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 Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, de 18 de febrero de 2021, emitida por la Viceconsejera de Organización Educativa.



- Dictamen 29/2020, de 17 de diciembre, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 26 de mayo de 2020, 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 por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 29 de mayo de 2020, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 26 de mayo de 2020, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 16 de febrero de 2021, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

- Pantallazo del Portal de Transparencia de la Comunidad en relación con el trámite de audiencia e información pública.

Segundo.- Solicitada documentación complementaria, el 25 de febrero de 2021 se recibió Resolución de la Viceconsejera de Organización Educativa, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden, de fecha 10 de julio de 2020, y el 26 de febrero de 2021 se remiten las alegaciones presentadas dentro de plazo.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto desarrollar el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección educativa de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 61/2019)

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por sesenta artículos divididos en siete Capítulos, una Disposición Derogatoria y dos Disposición Finales.

El Capítulo I de la Orden proyectada (artículos 1 y 2), fija su ámbito de aplicación y expone el ejercicio de la función inspectora.

El Capítulo II (artículos 3 a 22) establece y desarrolla las funciones, ejercicio de estas, y atribuciones y actuaciones de los inspectores de educación.

El Capítulo III (artículos 23 a 27), bajo la rúbrica “Planes de actuación de la Inspección Educativa”, regula la planificación de las actuaciones de la Inspección Educativa, planes generales y planes territoriales de actuación.

El Capítulo IV (artículo 28 a 52), “Estructura, organización y funcionamiento”, recoge la estructura organizativa de la Inspección Educativa, la estructura central, lo servicios territoriales, los distritos y las diferentes funciones y responsabilidades en la gestión de la Inspección Educativa.

El Capítulo V (artículos 53 y 54), “Formación de la Inspección educativa”, hace referencia a la formación y a la actualización de los inspectores de educación.

El Capítulo VI (artículos 55 a 57), “Inspección educativa y evaluación”, está dedicado a la evaluación de la Inspección Educativa, planes de evaluación interna y planes de evaluación externa.



El Capítulo VII (artículos 58 a 60), “Ética profesional e Inspección Educativa”, se refiere a la ética profesional de los Inspectores de Educación, señala los principios éticos y los principios de conducta de sus actuaciones.

La Parte Dispositiva concluye con una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, una establece la habilitación correspondiente y la otra se refiere 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 adelante, EACM), 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 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”*.

Del precepto transcrito, 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.

De acuerdo con ello, se promulgó el Decreto 61/2019, a cuyo desarrollo responde la Orden objeto del Proyecto, en base a la habilitación contenida en la Disposición Final primera, apartado 1, del propio Decreto.

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 Orden se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados, y del Decreto autonómico referenciado.

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.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación y Juventud- para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente en atención al Decreto 61/2019, cuya Disposición Final primera, apartado 1, establece que se autoriza al titular de la Consejería competente en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo.

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.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI - artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento



Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, 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 regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.



Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 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. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que



concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

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 justifica la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“En la tramitación de este proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid por la que se desarrolla el Decreto 61/2019, del Consejo de Gobierno por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa de la comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 26 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no se exige y no es necesario el trámite de la Consulta Pública. Este proyecto de orden cumple los requisitos recogidos en el artículo citado 26 de la Ley 50/1997, que no hacen necesario el trámite de la Consulta Pública y puede prescindirse de él. Esta norma propuesta por una parte no tiene un impacto significativo en la actividad económica porque la aplicación de esta Orden no supondrá incremento del gasto público y por otra, esta orden no impone ningún tipo de obligaciones relevantes a los destinatarios a los que pueden verse implicados con su promulgación.

Esta norma tiene un carácter organizativo de la Administración de la Comunidad de Madrid, en consonancia con las excepciones previstas en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y artículo 26 de la Ley del Gobierno.

Por todo ello se puede prescindir del trámite de la consulta pública”.



Como puede observarse, el primer párrafo transcrito invoca, como excepciones al trámite de consulta pública, las referidas a la falta de impacto significativo en la actividad económica, y a la no imposición de obligaciones relevantes para los destinatarios. Ambas requerirían de una justificación más detallada.

En cuanto al párrafo segundo, observamos que, si bien parte de la norma tendría carácter organizativo, no participa de esa naturaleza en su totalidad. Precisamente por ello se emite el presente informe.

Resultará necesario, en consecuencia, reformular la justificación que a propósito de la omisión de este trámite contiene la MAIN, según lo previamente advertido.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al figurar la MAIN deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, respecto a la competencia de la Viceconsejería de Organización Educativa, señala la MAIN que *“La preparación del expediente compete a la Viceconsejería de Organización Educativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 288/2019, de 12 noviembre”*.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según se desprende del contenido de la propia MAIN en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 14 de julio al 3 de agosto.



Se efectuaron alegaciones por D.Tomás Secadura Navarro y D^a Eva María Borrego Holgado.

Por parte de las organizaciones sindicales trasladaron sus aportaciones los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT) y Sindicato Independiente de la Enseñanza Pública (ANPE).

Por parte de las organizaciones profesionales, también efectuaron alegaciones: Unión Sindical de Inspectores de Educación (USIE), Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE), Asociación de Inspectoras e Inspectores para una nueva educación (INSNOVAE) y Asociación Nacional de Inspectores de Educación, Sindicato Independiente (ANIE, Sindicato Independiente).

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.

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.

No se ha solicitado el preceptivo el informe de las Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, –prorrogados-, en principio, por no tener la norma proyectada impacto económico ni presupuestario tal como justifica la MAIN en los siguientes términos:

“Esta iniciativa normativa no tiene una repercusión en los gastos o ingresos públicos presentes o futuros ya que se trata de una reorganización dotando de un marco legal a la función de la inspección educativa, como se recoge en la Disposición final Primera. Repercusión en el gasto en la que se establece que la aplicación de esta Orden no supondrá incremento del gasto público”.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico, con la salvedad apuntada de la omisión del trámite de consulta pública, que requiere de justificación en los términos señalados.

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 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.

“*Prima facie*”, nos detendremos en el Título.

Según la Directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo



que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el título responde a las exigencias de la Directriz.

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– trámite de audiencia, Dictamen del Consejo Escolar y de la Abogacía General-, de acuerdo con la Directriz 13.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, si bien no se aprecia una justificación suficiente de la adecuación de la norma a tales principios en la parte expositiva, que es lo que exige la Ley.

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*”.

No obstante ello, tal justificación sí figura de forma más desarrollada en la MAIN, por lo que debería completarse la parte expositiva de la norma en similares términos.

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 148, 151, 152 , 153 y 153 bis-, así como al Decreto 61/2019.



Como ya se señaló, el Proyecto de Orden se divide en siete capítulos, sesenta artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Nada que objetar al contenido del **artículo 1** que establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma, si bien podría suprimirse la referencia al ámbito de aplicación tanto en la rúbrica del precepto como en el texto del artículo, al quedar implícito con motivo de señalar que el objeto de la Orden es el desarrollo del Decreto 61/2019.

El **artículo 2** regula el ejercicio de la función inspectora.

Los apartados 1 y 2 responden al contenido del artículo 148, apartado 3, de la LOE, que reviste carácter básico.

No obstante, el apartado 1 debe reformularse a fin de ajustar su redacción a lo establecido en el artículo 148.3 de la LOE que *ad litteram* señala: “*La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo (...)*”. El Proyecto objeto de consulta, por su parte, indica: “*la Inspección educativa se realizará sobre todos los elementos del sistema educativo y sobre todos los aspectos del ordenamiento jurídico que la afecten*”.

Puede recordarse, en este sentido, la doctrina constante de los órganos consultivos que, aun reconociendo la posible incorporación de preceptos estatales básicos en normas autonómicas a los efectos de mejorar su comprensión, postula la necesidad de que la transcripción de estos preceptos se realice de forma literal a fin de que la seguridad jurídica no se resienta (v.gr. Dictamen 991/2011, de 21 de julio, del Consejo de Estado y Dictamen 399/2018, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros).

El apartado 3 responde al contenido del artículo 5, apartado 1.c), del Decreto 61/2019.

El apartado 4 al contenido del artículo 5, apartado 4, del Decreto 61/2019. No obstante, se sugiere incorporar el contenido del artículo 153 bis de la LOE -introducido por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la LOE- o contener, al menos, una remisión al mismo.



Finalmente, el apartado 5 respondería al tenor de los artículos 152 de la LOE y 4 del Decreto 61/2019.

El **artículo 3** se limita a remitirse a los artículos 3 y 5 del Decreto 61/2019 en cuanto a las funciones, atribuciones y actuaciones de los Inspectores de Educación.

Se sugiere la incorporación de las modificaciones introducidas en los artículos 151 y 153 de la LOE por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, a fin de que la norma resulte más completa.

Los **artículos 4 a 7** regulan las visitas de la inspección.

El apartado 1 del artículo 4 se limita a remitirse y transcribir el contenido del artículo 5, apartado 2.a), del Decreto 61/2019.

En cuanto al apartado 2 y el inciso primero del apartado 3 se sugiere su supresión por tener carácter declarativo no normativo.

Los restantes preceptos desarrollan la forma en la que se llevarán a cabo las visitas, sin que proceda realizar consideración alguna sobre ello.

En relación con el apartado 4 del artículo 6, se sugiere cambiar la referencia al Director de Área por Director del Área Territorial que corresponda. Ello de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 288/2019.

En cuanto al apartado 5 del artículo 6, la posibilidad de interesarse por la gestión de los recursos del centro, no excedería del tenor de los artículos 3 y 5 del Decreto 61/2019 teniendo en cuenta que dicha gestión debe ser evaluada por la Inspección educativa de acuerdo con el artículo 148 de la LOE, aunque siempre respetando el principio de autonomía de los centros reconocida por el artículo 120 de la propia norma.

Los **artículos 8 a 15** regulan los informes de inspección en desarrollo del apartado h) del artículo 3 del Decreto 61/2019.

En aras de lograr una mejor sistemática, se sugiere la reformulación del artículo 8, refundiendo en el primer apartado la regulación atinente al informe de inspección como



documento administrativo, y en el segundo apartado fijando lo referente a la elaboración y firma de los informes.

El artículo 11 señala que los informes serán emitidos a través de medios electrónicos, salvo excepcionalmente, y de forma justificada *“cuando su naturaleza lo exija”*. Razones de seguridad jurídica aconsejan definir el alcance de esta última expresión.

Esta misma observación resulta predicable del apartado 3 de este artículo 11.

En cuanto al apartado 1 del artículo 15, no parece apropiada la remisión al contenido general del artículo 80, apartado 2, de la Ley 39/2015. Teniendo en cuenta que la presente Orden está regulando el procedimiento para la emisión de informes por la Inspección Educativa se revela como necesario que sea esta norma la que determine específicamente los plazos de emisión de tales informes tanto iniciales como por ampliación.

De acuerdo con el artículo 80, apartado 3, de la Ley 39/2015, de no emitirse el informe en el plazo correspondiente, el responsable de la demora incurriría en responsabilidad disciplinaria. A dicho tenor responde el apartado 4 del artículo 15 del Proyecto.

El **artículo 16** regula la naturaleza y contenido de las actas desarrollando el artículo 5, apartado 2.d), del Decreto 61/2019.

En el apartado 2 se hace referencia a *“las actas y diligencias formalizadas con arreglo a las leyes”*, si bien en la Orden proyectada no se ofrece definición alguna de las “diligencias”, ni su alcance, extremo que debería aclararse.

No obstante, de regularse en este artículo las diligencias, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28, debería hacerse referencia a ellas en el título.

El **artículo 17** desarrolla los requerimientos a los que se refiere el artículo 5, apartado 1.d), del Decreto 61/2019.

El **artículo 18** se limita a transcribir el artículo 5, apartado 1.b), del Decreto 61/2019.

El **artículo 19** transcribe el artículo 5, apartado 2.c), del Decreto 61/2019, añadiendo la regulación de la forma en la que se llevará a cabo la convocatoria.



El principio de seguridad jurídica requeriría que se determinasen, aunque sea genéricamente, aquellos supuestos en los que excepcionalmente no se informe sobre el objeto de la reunión convocada.

El **artículo 20** se coherente con lo estipulado en el artículo 5, apartado 2 e), del Decreto 61/2019.

El **artículo 21** se refiere a la participación de los Inspectores en tribunales, comisiones y procedimientos. Al respecto se sugiere su reformulación a fin de ajustarse al artículo 5.2.f) del Decreto 61/2019, en que la participación en tribunales, comisiones y procedimientos constituye una actuación concreta a realizar dentro de las atribuciones que le corresponden a los Inspectores de Educación (ex artículo 5.1), en el ejercicio de sus funciones, así no es correcto señalar que los inspectores “*tendrán la atribución de participar (...)*”.

El **artículo 22** enumera las actuaciones de la Inspección Educativa desarrollando los tipos que enumera el artículo 7, apartado 3, del Decreto 61/2019: habituales, y dentro de ellas las habituales de mayor relevancia, de atención preferente y añadiendo las que denomina específicas, extraordinarias e incidentales que no se incardinan en los planes generales plurianuales de actuación.

Debe omitirse la referencia a las específicas, extraordinarias e incidentales como incluidas en el artículo 7.3 del Decreto 61/2019, ya que este precepto no las incluye. De hecho, las actuaciones específicas en circunstancias excepcionales se regulan en el apartado g) del artículo 8.

Convendría, para mayor seguridad jurídica, delimitar con mayor claridad la diferencia existente entre actuaciones “incidentales” y “extraordinarias” (apartados 5 y 7)

Los **artículos 23 a 27** regulan los Planes de actuación de la Inspección Educativa.

La planificación se recoge en el artículo 5, apartado 4, del Decreto 61/2019 como uno de los principios de actuación de la Inspección Educativa.

Estos preceptos desarrollan el artículo 7 del Decreto 61/2019 y tienen carácter organizativo.



El **capítulo IV**, de carácter organizativo, como ya se indicó en relación con el Capítulo II del Decreto 61/2019 en el informe de la Abogacía General de 15 de febrero de 2019, queda excluido del informe preceptivo del Servicio Jurídico, por lo que no nos pronunciamos específicamente sobre su contenido, en virtud del 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 cualquier caso, esta regulación respondería a la habilitación concedida para ello a las Administraciones educativas en el artículo 154.1 de la LOE.

El **artículo 53**, en el apartado 1, transcribe el contenido del artículo 12, apartado 1, del Decreto 61/2019 que se refiere a la formación de los Inspectores de Educación, respetando el derecho reconocido en el artículo 14, apartado 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 54** responde al contenido de los artículos 12, apartados 2, 3 y 4 y 7.3.c) del Decreto 61/2019.

Los **artículos 55 a 57** desarrollan el artículo 13 del Decreto 61/2019 que 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.

Respecto del título del capítulo VI *“Inspección educativa y evaluación”*, se recomienda su reformulación a fin de ajustarse a su real contenido cual es la *“evaluación de la inspección educativa”*. Su enunciado pudiera dar a entender que se va a regular la Inspección Educativa en aspectos no regulados en los artículos precedentes, cuando lo que regula es la *“evaluación”* (ex artículo 13 del Decreto 61/2019).

El apartado 3 del artículo 13 del Decreto 61/2019 dispone: *“Reglamentariamente se determinarán los requisitos y el procedimiento para la evaluación individual de los Inspectores”*.



Sobre tal previsión, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el Dictamen que emitió en el curso del procedimiento de aprobación del citado Decreto (Dictamen 275/19, de 27 de junio de 2019), ya señaló:

“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” (el resaltado es nuestro).

No obstante ello, el Proyecto que nos ocupa, en su artículo 55, apartado 3, vuelve a remitir a un desarrollo reglamentario posterior la determinación de los requisitos y el procedimiento para la evaluación individual de los Inspectores. Es decir, ni siquiera en la Orden que se proyecta aprobar -en desarrollo del citado Decreto 61/2019- se acomete la reglamentación de tal extremo.

A la vista de lo indicado, no podemos sino advertir que no resulta apropiado diferir la regulación de tal aspecto a un momento posterior, pues se incurriría en una dispersión normativa no deseable, con afección al principio de seguridad jurídica.

En este sentido, y como hemos señalado en precedentes Informes de la Abogacía General de 9 de marzo de 2015, de 4 de agosto de 2016, y de 14 de diciembre de 2017, procede traer a colación la doctrina del Consejo de Estado que postula la conveniencia de la unificación normativa, y que se condensa en su Dictamen de 14 de diciembre de 1995 en los siguientes términos:

"la preparación de un solo reglamento, en el que figuren el complemento y el desarrollo propios de la Ley, responde a un buen criterio de técnica normativa, ventajoso por su eficacia ordenadora y aconsejable al servicio de la seguridad jurídica" (...)

En la Memoria de 1989 se decía que "el ejercicio de la potestad reglamentaria, con voluntad consciente de alumbrar textos de alcance general y vocación unitaria -en la materia de que en cada caso se trate- ofrece sensibles ventajas traducidas en una directa e inmediata mejora de la claridad y calidad en el ordenamiento jurídico.



Subraya también la posibilidad de que la pluralidad de reglamentos parciales afecten a los principios de igualdad y de seguridad jurídica” (el subrayado es nuestro).

En esta misma línea, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 487/18, de 15 de noviembre de 2018 señala: *“no podemos de dejar de recordar la seguridad que supone para el destinatario de la norma que la regulación se encuentre en una sola disposición y no dispersa en el ordenamiento jurídico como ocurriría con la aprobación de diversas órdenes sobre una materia”* (el resaltado es nuestro).

Puede recordarse, asimismo, que en favor de una regulación unitaria se postula también la Directriz 3 cuando afirma que *“En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él”*.

En atención a lo expuesto, estimamos necesario incorporar al Proyecto tal regulación. En otro caso, hay que poner de manifiesto que la regulación deberá acometerse por Orden del Consejero competente en materia de Inspección Educativa, nunca en virtud de la habilitación contenida en la Disposición Final primera del Proyecto.

Los **artículos 58, 59 y 60** incluyen expresamente, en relación con la Inspección Educativa, los principios establecidos en el artículo 52 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, referido a los deberes y código de conducta de los empleados públicos.

Responden, igualmente, a los principios recogidos en los los artículos 1 y 153 bis) de la LOE y 3.f) y 5.4 del Decreto 61/2019.

La **Disposición Derogatoria** deja sin efecto la Resolución de 20 de abril de 2007 de la Viceconsejería de Educación, modificada por la Resolución de 31 de julio de 2012, en todo lo que se oponga con a lo establecido en la Orden.

Según la Directriz 41, las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se



mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

Las resoluciones citadas no son normas, por lo que no pueden ser objeto, como tal, de una disposición derogatoria.

Sobra, en cualquier caso, la referencia a la resolución modificativa, al integrarse su contenido en el de la resolución modificada.

La **Disposición Final primera** contiene una habilitación a favor del titular de la Viceconsejería de Organización Educativa, o el órgano que en cada momento sea competente en materia de Inspección Educativa, para establecer las medidas necesarias de aplicación de la norma.

Se trataría de una habilitación de carácter no normativo, para dictar las instrucciones precisas para la aplicación y cumplimiento de la norma, que por ello no merece objeción.

Sin embargo, y para el caso de que pudiera plantearse una eventual regulación de carácter normativo al amparo de esta habilitación, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (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.

Finalmente, la **Disposición Final segunda**, bajo la rúbrica “entrada en vigor”, prevé que la Orden entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo lo establecido en el Capítulo IV en relación con los nombramientos del titular de la Subdirección General de Inspección Educativa, Jefes de Área, Inspectores-Jefes de los Servicios territoriales, Inspectores-Jefes Adjuntos e Inspectores-Jefes de Distrito, que entrará en vigor el 1 de septiembre de 2023 -esto es, en el curso escolar 2023-2024, según clarifica la MAIN- momento en que se realizará el proceso de rotación en los cinco



servicios de inspección. Todo ello se ajustaría a la Directriz 42, apartado f), por lo que nada cabe objetar.

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

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto Orden de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid por la que se desarrolla el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio del cumplimiento de la consideración de carácter esencial y la atención de las no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación y Juventud**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y
JUVENTUD.**

