

A.G.- 33/2023

INFC.- 2023/482

S.G.C.- 55/2023

S.J.- 86/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica 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.**

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 29 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades 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 y su antecedente.

- Dictamen 6/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 2 de febrero de 2023, así como el escrito justificativo de la abstención emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 2 de febrero de 2023.

- Informe 2/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 9 de enero de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 28 de marzo de 2023, por el Viceconsejero de Organización Educativa (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) y sus antecedentes de 20 de febrero de 2023 y 22 de diciembre de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 3 de enero de 2023, 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 5 de enero de 2023, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), 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 a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 3 de enero de 2023, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 18 de enero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 18 de enero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 10 de enero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 11 de enero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el 18 de enero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 16 de enero de 2023 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 18 de enero de 2023 en los que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de enero de 2023, formulando observaciones al Proyecto.

- Informe de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo emitido el 2 de enero de 2023.

-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo emitido el 11 de enero de 2023.

-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido el 9 de febrero de 2023.

- Resolución del Viceconsejero de Organización Educativa (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 20 de febrero de 2023, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 29 de marzo de 2023, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, modificar 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 adelante, Decreto 133/2014).

La Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) de la norma proyectada ofrece luz acerca de los objetivos de la misma al señalar que:

“En consecuencia, la regulación que se establece en esta norma trata de responder a las siguientes finalidades:

- a) Actualizar el Decreto 133/2014, de 27 de noviembre, y adecuar el contenido de su artículo 16 a los principios de igualdad, mérito y capacidad.
- b) Incorporar en la composición de la Comisión de Evaluación al órgano convocante del procedimiento.
- c) Establecer el procedimiento para seleccionar los candidatos idóneos para el desempeño de las labores de inspector de educación, como inspector accidental, en régimen de comisión de servicios.
- d) Incluir y reconocer, entre los principios de selección de los inspectores accidentales, los méritos de los candidatos”.

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por un artículo con dos apartados una disposición adicional y una disposición final.

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 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 el procedimiento para seleccionar los candidatos idóneos para el desempeño de las labores de inspector de educación, como inspector accidental, en régimen de comisión de servicios.

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, apartado 2, que corresponde a las Administraciones Públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial y el artículo 154, apartado 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 su Disposición Adicional sexta, apartado 1, la LOE establece que son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes las reguladas por la propia LOE y la normativa que la desarrolle en materia de ingreso en los Cuerpos docentes, en su Disposición Adicional décima, apartado 5, señala que para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación será necesario pertenecer a alguno de los cuerpos que integran la función pública docente y, por su parte, la Disposición Adicional duodécima, establece, en su apartado 4, que el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación se realizará mediante concurso-oposición.

En desarrollo de lo dispuesto en la LOE en materia de ingreso y accesos a la función pública docente, se ha dictado 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 que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la Disposición Transitoria decimoséptima de la citada ley (en adelante, Real Decreto 276/2007), que regula, en el capítulo III de su título IV, el procedimiento de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación.

En el ámbito de sus competencias, la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley Maestra), cuya Disposición Adicional primera, respecto de la inspección educativa, establece que:

- “1. La administración educativa ejercerá la inspección de todos los elementos y aspectos del sistema educativo no universitario para asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.
2. El ejercicio de la inspección educativa se realizará conforme a las funciones, atribuciones y principios de actuación recogidos, respectivamente, en los artículos 151, 153 y 153 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.
3. En el desempeño de sus funciones, los inspectores de educación tendrán la consideración de autoridad pública y, como tales, recibirán de los miembros de la comunidad educativa, así como de las demás autoridades y funcionarios, la ayuda y colaboración precisas para el desarrollo de su actividad.
4. El proceso selectivo de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación es el de concurso-oposición, con una fase de prácticas, y estará regido por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Los aspirantes deben tener una antigüedad y una experiencia docente mínima de ocho años en alguno de los cuerpos que integran la función pública docente, y la titulación académica que les permita acceder a dicho cuerpo.
5. La fase de oposición consistirá en una prueba, encaminada a valorar la capacidad de liderazgo para el desempeño de la función inspectora, en la que se evaluarán conocimientos pedagógicos, de administración y de legislación educativa, así como los conocimientos de las técnicas específicas para el desempeño de las funciones asociadas.
6. En la fase de concurso se valorará la trayectoria profesional de los candidatos, sus méritos específicos como docentes, el desempeño de cargos directivos con evaluación positiva, la pertenencia a alguno de los Cuerpos de Catedráticos a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y el ejercicio, en su caso, de la función inspectora”.

La regulación de esta inspección educativa se desarrolla en 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 en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 61/2019) y en el Decreto 133/2014, siendo este último objeto de modificación por el Proyecto de Decreto sometido a informe.

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.

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.

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, apartado 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 cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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 concurren 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”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

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 supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la MAIN en los siguientes términos:

“En la tramitación de este proyecto de decreto, de acuerdo con el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, del Gobierno, no se exige y no es necesario el trámite de la Consulta Pública.

Como se señala en los apartados a), c), d) y e) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, esta norma propuesta, por una parte, no tiene un impacto significativo en la actividad

económica porque la aplicación de este decreto no conlleva gasto público ni afecta al mercado ni al tejido empresarial; y, por otra parte, tampoco impone nuevas obligaciones relevantes a sus destinatarios, como son los propios inspectores. La omisión del trámite de consulta también se justifica porque se limita a regular aspectos parciales de una materia, en concreto se trata de una modificación puntual del decreto en vigor”.

Si bien se invocan varios supuestos determinantes de la omisión del trámite, no se justifican suficientemente su concurrencia en todos ellos.

Sin embargo, si es cierto que el Proyecto se limita a regular aspectos parciales de una materia por lo que, en base a ello, nos encontramos ante una causa que justifica la omisión del trámite de consulta pública.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la hoy Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública desde el 24 de febrero al 16 de marzo de 2023, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, sin que se hayan presentado alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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 a las 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 Informe de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Función Pública ambas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Además, consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación, Universidades.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4, apartado 3 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 solo una consejería ha formulado observaciones, de carácter formal, al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

- “1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.
2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.
3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

El Proyecto no está incluido en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura, justificándose en la MAIN la necesidad de su tramitación al haberse detectado, tras el último procedimiento de concurso-oposición al Cuerpo de Inspectores de Educación, finalizado en el mes de julio de 2022, que era necesario adecuar y actualizar el procedimiento para cubrir vacantes por inspectores accidentales.

Por otro lado, la MAIN señala que analizado el Proyecto normativo, y dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3.3 y 6.1.i) del Decreto 52/2021, no se precisa de una evaluación ex post.

En este punto el Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, recoge lo ya expuesto en los Dictámenes 480/22 y 492/22 de 19 de julio, *“de que el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de relevancia en el sistema educativo. No puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro. Además, cabe recordar que recientes proyectos normativos análogos dictaminados por esta Comisión Jurídica Asesora, como los correspondientes a los currículos de Educación Infantil y Educación Primaria, también previstos en el Plan Normativo de la XII Legislatura sin mención alguna –como el resto de propuestas normativas incluidas en dicho plan- a la evaluación ex post, sí contemplaban en su Memoria la realización de esta evaluación (...)”*. Así sería deseable completar la MAIN, a los efectos de ofrecer alguna justificación sobre la no necesidad de evaluación ex. post.

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 contenido

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 resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)”*, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

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 e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, informes sobre impactos de carácter social, informe de Coordinación y Calidad Normativa, informes de las Direcciones Generales de Función Pública y de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y

Universidades, Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con la Directriz 13.

En relación con la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, debe indicarse que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal. En este punto, sería conveniente adicionar en el párrafo 9 una referencia al artículo 2 del Decreto 52/2021, en relación a la adecuación a los principios de buena regulación.

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, en el párrafo 15, en relación al principio de transparencia normativa, se alude a los “*trámites de audiencia e información públicas*”, cuando lo correcto es referirse al “*trámite de audiencia e información pública*”, como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre y Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, extremo que debería corregirse.

Por otro lado, en este mismo párrafo 15, se hace necesario, suprimir la referencia a “*la publicación en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid*”.

En este punto la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, ya se ha pronunciado a propósito de un proyecto normativo en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

Por tanto, debería explicarse, de forma pertinente, la adecuación del Proyecto al principio de transparencia.

Como cuestión de técnica normativa, siguiendo la Directriz 80, se sugiere, en el párrafo 3, citar el Decreto 133/2014 de forma abreviada, al haberse ya citado de forma completa en el párrafo 1. Esta observación es extensiva a la cita del Real Decreto Legislativo 572015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que se cita de forma completa en el párrafo 5 y 9.

Por otro lado, sería conveniente por coherencia terminológica, unificar la forma de citar el Decreto 133/2014. Así pues, se recomienda revisar los párrafos 7 y 9 de la parte expositiva, y texto marco del artículo único.

Por último, se recomienda en el párrafo 9 revisar el término “proyecto normativo”, más propio de la MAIN que de un texto normativo, y sustituirlo por términos tales como “decreto”, “disposición normativa” o cualquier otro.

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, el 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 (en adelante, EBEP), el Real Decreto 276/2007 y la Ley Maestra, que se erigen en parámetros de contraste jurídico.

Mediante el **apartado 1 del artículo único** se modifica el apartado 1 del artículo 15 del Decreto 133/2014 cambiando la composición de la Comisión de Evaluación del periodo de prácticas prevista en dicho artículo, para integrar en ella al titular de la Dirección General responsable de la selección del personal docente, con la finalidad de que se halle presente en esta actuación derivada del procedimiento selectivo. Dado el carácter organizativo de la modificación no procede que realicemos ninguna consideración sobre la misma.

Sin embargo, si bien en la MAIN se indica que esta incorporación respondería a la competencia atribuida de acuerdo al artículo 19. b) del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, examinado el texto, no queda clara tal atribución, por lo que sería conveniente revisar dicho extremo.

Mediante el **apartado dos del artículo único** se modifica el apartado 2 del artículo 16 del Decreto 133/2014, para ajustarlo a los principios constitucionales desarrollados en el EBEP incorporando al procedimiento de selección de los inspectores accidentales el respeto de los principios de publicidad mérito y capacidad a través de los criterios establecidos en los artículos 12 y 10 de la norma.

La regulación del procedimiento de selección de los inspectores accidentales correspondería a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 148, apartado 2, y el artículo 154, apartado 1, de la LOE respetando, en cualquier caso, la normativa básica. Se trata de habilitaciones generales que se otorgan a las Administraciones Educativas en materia de

ordenación regulación y ejercicio de la Inspección educativa y de sus órganos con independencia de que la Ley no hace mención expresa a dicha figura.

Por lo que respecta al Real Decreto 276/2007 aunque tampoco regula expresamente en su articulado este modo de cubrir plazas en comisión de servicios, en su anexo III, relativo a las especificaciones a las que deben ajustarse los baremos de méritos para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, sí que incluye, como mérito de los candidatos, el ejercicio como inspector accidental.

Sí lo hace, en cambio, expresamente, la Orden de 29 de febrero de 1996 por la que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación, cuyo apartado vigésimo sexto establece que las vacantes podrán cubrirse de manera accidental, en comisión de servicios, con funcionarios docentes que reúnan los requisitos para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación; atendiendo a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El artículo 81, apartado 3, del EBEP, dispone que *“en caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación”*.

Las dudas que suscitaba la interpretación de este precepto se han resuelto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2019 (rec. 1594/2017) que se pronuncia en los siguientes términos:

“La convocatoria pública a la que se refiere el artículo 81.3 del EBEP no implica -máxime si concurren necesidades urgentes e inaplazables- aplicar las exigencias y formalidades procedimentales propias de los sistemas de provisión ordinarios, en especial el concurso, en el que se presentan y valoran méritos, se constituyen órganos de evaluación, etc.: bastará el anuncio de la oferta de la plaza en comisión de servicios, la constatación de que el eventual adjudicatario cuenta con los requisitos para ocuparla según la relación de puestos de trabajo y su idoneidad para desempeñar la plaza vacante”.

Sin embargo, con independencia de tales exigencias mínimas, no existiría inconveniente para que la Administración Educativa competente, en este caso la Comunidad

de Madrid, introduzca un mayor nivel de exigencia, en orden a la selección de los inspectores accidentales en comisión de servicios, si la naturaleza del puesto lo requiere.

La **Disposición Adicional única** regula la vigencia de la actual lista de inspectores accidentales, sin que debamos realizar ninguna consideración en relación con su contenido.

La **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica 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.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
La Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA VICEPRESIDENCIA,
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES.**