



Expte. SG/SJ/DG//230/2014

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NO UNIVERSITARIO DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Visto el expediente relativo a la tramitación del **Decreto por el que se establece la evaluación del sistema educativo no universitario de la Región de Murcia**, remitido por la Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, mediante comunicación interior con fecha de salida 4 de diciembre de 2014, este Servicio Jurídico de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 10** del Decreto 81/2005, de 8 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, en relación con la **Disposición Transitoria Primera del Decreto 44/2014, de 14 de abril, del Consejo de Gobierno**, por el que se establecen los **Órganos Directivos de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades** emite el siguiente informe:

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA

PRIMERO.- Antecedentes.

El expediente remitido por la Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad consta de la siguiente documentación:

- Informe-Memoria del Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa, de 21 de noviembre de 2014.
- Memoria económica, de fecha 21 de noviembre de 2014.
- Informe sobre impacto por razón de género, de fecha 21 de noviembre de 2014.



- Propuesta de la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, de fecha 21 de noviembre de 2014.
- Borrador del texto de decreto que se somete a informe.
- Borrador de Propuesta del Consejero de Educación, Cultura y Universidades de elevación al Consejo de Gobierno del texto del Decreto para su aprobación, sin fecha.
- Comunicación Interior de la Dirección General de Universidades a la Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, de 5 de noviembre de 2014.
- Comunicación Interior de la Dirección General de Formación Profesional a la Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, de 10 de noviembre de 2014.
- Informe sobre el borrador de Decreto, emitido con fecha 30 de octubre de 2014, por la Jefa de Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos, con el visto bueno del Director General de Planificación Educativa y Recursos Humanos.
- Informe de la Inspección de Educación, de fecha 21 de noviembre de 2014.

SEGUNDO.-Estructura.

El proyecto remitido consta de un “Preámbulo”, diez artículos, una disposición derogatoria y una disposición final.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Ámbito competencial.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de conformidad con lo preceptuado por el **artículo 27 de la Constitución** y leyes orgánicas que lo desarrollen, a tenor de lo



dispuesto en el **artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia**, aprobado por **Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio**, todo ello sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la Constitución Española y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

El presente Decreto trae causa en las siguientes normas:

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.
- Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria
- Decreto 52/1999, de 2 de julio, por el que se aceptaron las competencias en materia de enseñanza no universitaria.
- Decreto de la Presidencia 4/2014, de 10 de abril, de reorganización de la Administración Regional, modificado mediante Decreto 28/2014, de 10 de julio.
- Decreto de Consejo de Gobierno 44/2014, de 14 de abril, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, modificado mediante Decreto 166/2014, de 12 de junio.

SEGUNDA.- Objeto.

El decreto que se informa tiene por objeto regular la evaluación del sistema educativo no universitario de la Región de Murcia.

Este Decreto será de aplicación en todos los centros docentes no universitarios de la Región de Murcia, a las enseñanzas que se impartan en dichos centros, a los planes y programas que en los mismos se desarrollen, al personal recogido en el artículo 8 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que desempeñe



sus funciones en el ámbito de la Administración educativa, así como a la propia Administración educativa regional.

TERCERA.- Naturaleza y forma jurídica adoptada.

El borrador que se informa es una disposición de carácter general o reglamento que debe aprobar el Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, así como con los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia que atribuyen a dicho órgano la potestad reglamentaria, salvo en los casos allí previstos, en que ésta puede ser ejercida por los Consejeros.

En consecuencia, la forma jurídica que debe adoptar dicha disposición ha de ser necesariamente la de **decreto**, de conformidad con lo establecido en el por el **artículo 25.2** de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

CUARTA.-Procedimiento.

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante una disposición de carácter general que debe aprobar el Consejo de Gobierno, la **tramitación del presente expediente**, habrá de seguirse conforme al procedimiento de elaboración de los reglamentos previsto en el **artículo 53 de la Ley 6/2004**, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante Ley 6/2004).

La Ley 2/2014, 21 marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, vigente desde el 28 marzo 2014, da nueva redacción al párrafo primero del artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del



Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y establece que *“La elaboración de las disposiciones de carácter general, emanadas del Consejo de Gobierno, se ajustará al siguiente procedimiento:*

1.- La iniciación del procedimiento se llevará a cabo, a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46.”

Por otra parte, la disposición adicional primera de la mencionada ley 2/2014 denominada *“Guía metodológica de la memoria de análisis de impacto normativo”* dispone: *“el Consejo de Gobierno, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de esta ley, aprobará mediante acuerdo, a propuesta del titular de la consejería competente en materia de inspección y calidad de los servicios, la guía metodológica que deberá seguirse en la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo”*.

No obstante, dicha guía metodológica, que en principio debía estar aprobada a fecha 28 de abril de 2014, aún no ha sido aprobada.

Por otro lado, la disposición transitoria primera de la misma ley señala: *“Disposición transitoria primera Proyectos de ley y disposiciones administrativas de carácter general en tramitación:*

1. La elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo y el análisis de cargas administrativas a los que se refieren la disposición final primera y el artículo 15 de la presente ley serán de aplicación a aquellos proyectos de ley y disposiciones administrativas de carácter general cuya tramitación se inicie tras la aprobación por el



Consejo de Gobierno de la Guía Metodológica prevista en la disposición adicional primera de la ley.

A los efectos anteriores, se entenderá que la tramitación de los proyectos de ley y disposiciones administrativas de carácter general ha sido iniciada cuando la documentación exigida por los artículos 46.3 y 53.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en su redacción anterior a la modificación operada por la disposición final primera de esta ley hubiere sido remitida ya a la Secretaría General.”

Dado que el expediente relativo a la tramitación del borrador de decreto por el que se establece la evaluación del sistema educativo no universitario de la Región de Murcia, se remitió por la Dirección General proponente a la Secretaría General en fecha 4 de diciembre de 2014 y que aún no existe la Guía Metodológica sobre impacto normativo que debía ser aprobada por Consejo de Gobierno, prevista en la disposición adicional primera, **el expediente se remite con los documentos que exigía el artículo 53 de la Ley 6/2004 en su redacción anterior a 28 de marzo de 2014, fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2014, 21 marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**

Dicho artículo 53 dispone que la iniciación del procedimiento se llevará a cabo a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia y que el anteproyecto se acompañará la exposición de motivos y una memoria que justifique la necesidad y oportunidad de la norma y que incluya la motivación técnica y jurídica, así como un estudio económico que contenga la estimación del coste al que su aprobación dará lugar.

Además, sigue indicando el referido precepto, a lo largo del proceso de elaboración deberán unirse al anteproyecto los estudios e informes que se estimen precisos para justificar su necesidad; relación de las disposiciones cuya vigencia resulte



afectada; informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería proponente y aquellos otros informes, consultas y aprobaciones previas que tengan carácter preceptivo.

Por su parte, el número 3 de este mismo artículo establece que, una vez elaborado el texto de un proyecto de disposición de carácter general que afecte a los derechos e intereses de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá a consulta de los posibles afectados bien de forma directa o bien a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas que los representen.

Así, en el presente expediente, el texto viene acompañado **de informe-memoria suscrito por el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa con el visto bueno de la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad** de fecha 21 de noviembre de 2014 en que, tras citar los antecedentes normativos en que se basa el borrador propuesto, se constata que estudios internacionales ponen de manifiesto que los países que han mejorado de forma relativamente rápida la calidad de sus sistemas educativos, han implantado medidas relacionadas con el desarrollo de sistemas de evaluación externa, con la consiguiente transparencia de sus resultados, la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros docentes, la exigencia a estudiantes, profesores y centros de rendición de cuentas, así como el incentivo de la cultura del esfuerzo. De esta manera, **la motivación** de dicha disposición consistiría en contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación, reorientar las políticas educativas y aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo en su conjunto.

Se hace una referencia en dicho informe-memoria, al proceso de tramitación seguido, y en concreto a los informes incorporados y el trámite de audiencia seguido. En este sentido, se ha consultado a los órganos directivos de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades cuyas competencias pudieran verse afectadas por el borrador de decreto, a la Inspección de Educación y a las Comisiones Regionales de Directores de Primaria y Secundaria.



En cuanto a la **oportunidad** de impulsar la iniciativa normativa propuesta, se pretende hacer frente a los principales problemas detectados en el sistema educativo español, sobre los fundamentos proporcionados por los resultados objetivos reflejados en las evaluaciones periódicas de los organismos europeos e internacionales.

Se constata que no se ha incorporado una “tabla de vigencias” de las disposiciones (de todo rango) cuya vigencia pudiera resultar afectada. No obstante, en la **disposición derogatoria** del proyecto de decreto que se informa, se hace constar que “Queda derogada cuanta normativa se oponga a lo establecido en el presente Decreto”.

Se adjunta informe sobre **impacto por razón de género** e informe **económico** del que se concluye que del desarrollo del decreto proyectado no se derivan obligaciones económicas de ningún tipo para la Administración Regional, dado que el objeto del mismo consiste en establecer las normas por las que se regirá la evaluación que será de aplicación en todos los centros docentes no universitarios de la Región de Murcia, las enseñanzas que impartan, los planes y programas que desarrollen, el personal que desempeña sus funciones en el ámbito de la administración educativa, así como la propia administración educativa. En este sentido, en dicho informe se pone de relieve que el decreto no prevé dotación de equipamiento, no contempla gastos adicionales en los centros, ni genera derechos económicos en el alumnado.

Se ha incorporado también al expediente “**propuesta formal**” de la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad al Consejero de Educación, Cultura y Universidades, para que se eleve a Consejo de Gobierno la aprobación del decreto, así como el correspondiente borrador de propuesta de dicho Consejero al Consejo de Gobierno.

En el presente caso, el texto del proyecto de disposición general afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, por lo que el órgano directivo impulsor lo debe someter al trámite de audiencia, bien 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. No obstante, el trámite de audiencia no se aplicará a las disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Administración regional o de los organismos públicos dependientes o adscritos a ella. También podrá prescindirse del trámite anterior, si las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos, participan por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración del reglamento. Asimismo, el órgano proponente deberá justificar en su informe memoria el cauce elegido para cumplimentar dicho trámite de audiencia. En el presente caso, el órgano impulsor de la iniciativa propuesta, sin perjuicio del trámite de audiencia a otras Direcciones Generales de esta Consejería, a la Inspección de Educación y a las Comisiones Regionales de Directores de Primaria y Secundaria, ha decidido someterlo al **trámite de audiencia a través del Consejo Escolar**, a nuestro juicio **preceptivo**, de conformidad con el artículo 14.1.f) de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia, en virtud (*“Disposiciones y actuaciones generales encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza, su adecuación a la realidad social murciana y a compensar las desigualdades y deficiencias sociales e individuales, así como los proyectos de convenios o acuerdos en materia educativa”*).

Por otro lado, tratándose de una norma cuyo objeto abarca, entre otros aspectos, la regulación de la evaluación del personal recogido en el artículo 8 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que desempeña sus funciones en el ámbito de la Administración educativa regional, **debería acreditarse formalmente en el expediente la realización del trámite de audiencia a las organizaciones sindicales** que representen a los funcionarios de la Administración Regional. Además, de conformidad con el artículo 37.1.d) de dicho Estatuto Básico, en su momento, debe ser objeto de negociación con las organizaciones sindicales en la Mesa Sectorial correspondiente, las normas que fijen los criterios de evaluación, así como su metodología, que establezcan los órganos responsables de recursos humanos y de evaluación de la Consejería competente en materia de educación.



Continuando con el análisis de la tramitación del expediente y su adecuación al procedimiento establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, en el apartado 2 señala que a lo largo del proceso de elaboración del proyecto deberá recabarse el informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería proponente y que el mismo deberá someterse a los informes consultas y aprobaciones previas que tengan carácter preceptivo. Por la materia a la que afecta, entendemos que sería preceptiva, además de lo ya señalado, la consulta a los siguientes órganos:

- Como proyecto de disposición general competencia del Consejo de Gobierno, es preceptivo el informe de **la Dirección de los Servicios Jurídicos** al amparo de lo establecido en artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;
- Igualmente, resulta preceptivo el dictamen del **Consejo Jurídico** de la Región de Murcia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al constituir desarrollo de la legislación básica del Estado.

QUINTA.- Examen del borrador propuesto.

El texto que se examina está estructurado de la siguiente manera: un Preámbulo, diez artículos, una disposición derogatoria y una disposición final.

Si bien todas las referencias legales contenidas en el borrador aportado son ajustadas a Derecho, no obstante cabe realizar las siguientes **OBSERVACIONES:**

1º) Debe eliminarse **la palabra preámbulo** de la parte expositiva, dado que salvo en los anteproyectos de ley, en el resto de disposiciones de carácter general no se titulará la parte expositiva, y ello de conformidad con las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 22 de julio, de 2005 y concretamente, la **directriz nº 11**.



2º) Se sugiere simplificar la fórmula promulgatoria y sustituirla por la siguiente:
“En su virtud, a propuesta del Consejero de Educación, Cultura y Universidades, de acuerdo con el Consejo Jurídico y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día... de 2015”

3º) **Artículo 6.** Evaluación de la función pública docente. De la redacción de este artículo se desprende de manera inequívoca que dicha evaluación afecta exclusivamente al personal docente de los centros públicos dependientes de la Administración Regional. En tal sentido, **emplazamos al Órgano proponente para que valore la oportunidad de ampliar la evaluación al profesorado de los centros privados concertados**, puesto que la nómina de dicho profesorado se satisface también con fondos públicos.

4º) Habida cuenta de que el Decreto informado sólo posee una disposición derogatoria y una disposición final, de conformidad con las referidas directrices de técnica normativa (**directriz nº 38**), se aconseja denominar **“única”** a ambas disposiciones.

CONCLUSIÓN.- Se **informa favorablemente** el borrador de decreto por el que se establece la evaluación del sistema educativo no universitario de la Región de Murcia, sin perjuicio de las observaciones realizadas en las **consideraciones jurídicas cuarta y quinta** del presente informe.

Es cuanto procede informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Murcia, a 12 de diciembre de 2014.

Vº.Bº.

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO

Fdo. María Robles Mateo

EL ASESOR FACULTATIVO

Fdo. Guillermo Insa Martínez