



Expte. SG/SJ/DG//15/2015

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ORDENA Y REGULA LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Visto el expediente relativo a la tramitación del **Decreto por el que se ordena y regula la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, remitido por el Inspector Jefe de Educación, mediante comunicación interior con fecha de salida 2 de febrero de 2015, 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 consta de la siguiente documentación:

- Informe-Memoria emitido por el Inspector Jefe de Educación, de fecha 2 de febrero de 2015.
- Estudio económico, de fecha 2 de febrero de 2015.
- Informe sobre impacto por razón de género, de fecha 2 de febrero de 2015.
- Documento donde se relacionan las disposiciones afectadas, de fecha 2 de febrero de 2015.



- Borrador de propuesta del Secretario General de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, de fecha 2 de febrero de 2015.
- 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, de 19 de mayo de 2014, con las observaciones al borrador de decreto.
- Comunicación Interior de la Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, de 12 de mayo de 2014, adjuntando informe sobre el borrador de decreto.
- Comunicación interior de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, de fecha 29 de febrero de 2012, con las observaciones al proyecto de decreto.
- Correo electrónico de la Subdirectora de la Dirección General de Bienes Culturales, de fecha 3 de junio de 2014, con las observaciones efectuadas al borrador de decreto.
- Aportaciones al borrador de decreto realizadas de manera conjunta por la Asociación de Inspectores de Educación de la Región de Murcia (ADIDE-RM) y el Sindicato de Inspectores de Educación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (USIE-RM).
- Informe de la Inspección de Educación, de fecha 23 de octubre de 2014, sobre las distintas aportaciones efectuadas al borrador de decreto.

SEGUNDO.-Estructura.

El proyecto remitido consta de una parte expositiva, cuatro capítulos, veintidós artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, 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.

Por otra parte, el **artículo 148.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación**, establece que “Corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial.”

El presente Decreto trae causa en las siguientes normas:

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
- 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.
- 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.



- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público..
- 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 Decretos 166/2014, de 12 de junio y 179/2014, de 11 de julio.
- Orden del Consejero de Educación y Cultura de 6 de noviembre de 2006, por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección de Educación, modificada mediante sendas órdenes de fecha 9 de octubre de 2007 y 16 de febrero de 2010.

SEGUNDA.- Objeto y ámbito

El decreto que se informa tiene por objeto regular la estructura organizativa y el funcionamiento de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Murcia.

De conformidad con lo previsto en el artículo 148 y siguientes de la Ley 2/2006, de 3 de mayo de Educación, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Inspección de Educación, ha de ejercer la inspección educativa sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo regional, sus centros, tanto públicos como privados, así como los servicios y programas educativos.

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 ordena y regula la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la



Región de Murcia, se remitió por la Inspección proponente a este Servicio Jurídico dependiente de la Secretaría General con fecha 2 de febrero de 2015, 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 un Informe-Memoria suscrito por el Inspector Jefe de Educación** con fecha 2 de febrero de 2015



en que, tras citar los antecedentes normativos en que se basa el borrador propuesto, se constata que las distintas Administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos territoriales, deben garantizar los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza aprendizaje.

Por consiguiente, **la motivación** de dicha disposición consiste en desarrollar la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, estableciendo la estructura organizativa de la Inspección de Educación, y regulando su funcionamiento, sus mecanismos de coordinación, formación y evaluación, con el fin de proceder a la mejora del sistema educativo, con el consiguiente incremento de la calidad y equidad de la enseñanza.

En cuanto a la **oportunidad** de impulsar la iniciativa normativa propuesta, en la parte expositiva de la misma se pone de relieve que la regulación de la Inspección de Educación, como agente activo en la consecución de la calidad de la enseñanza, contribuirá a garantizar el cumplimiento de las normas, el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes de los distintos sectores de la comunidad educativa, lo que coadyuvará en la mejora de la práctica docente y en la mejora de los centros, servicios y programas educativos.

Se constata en el expediente remitido la existencia de un documento suscrito con fecha 2 de febrero de 2015 por el Inspector Jefe de Educación, donde se relacionan las disposiciones afectadas. Además, en la **disposición derogatoria** del proyecto de decreto que se informa, se hacen constar las disposiciones que quedan derogadas.

Se adjunta informe del Inspector Jefe de Educación sobre **impacto por razón de género** en el que se concluye que el proyecto de decreto no contiene ningún precepto que suponga discriminación entre hombres y mujeres, respetando lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre hombres y mujeres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia. Asimismo se incorpora al expediente un **Estudio económico** en el que expresamente se hace constar que “La aprobación de este



Decreto no supone gastos adicionales a los que ya viene realizando la Comunidad Autónoma”.

Se ha incorporado también al expediente “**propuesta formal**” del Secretario General de esta Consejería 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.

Además, en el presente supuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 53.2.d) de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, se ha prescindido del trámite de audiencia a los interesados, puesto que las organizaciones y asociaciones que los agrupan y representan en esta Comunidad Autónoma, la Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE-RM) y el Sindicato de Inspectores de Educación (USIE-RM), han participado a través de un informe que se incorpora al expediente en el proceso de elaboración de la norma.

Por otra parte, el órgano impulsor de la iniciativa propuesta, también ha solicitado las aportaciones de los diferentes Órganos Directivos de la Consejería, que asimismo se incorporan al expediente.

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 la consulta** a los siguientes órganos:

- Como proyecto de reglamento general que ha de ser aprobado por el Consejo de Gobierno, en desarrollo de la legislación general de la enseñanza, debe ser consultado con carácter preceptivo el **Consejo**



Escolar de la Región de Murcia, conforme a lo previsto en el artículo 14.1.c), de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia.

- 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 tratarse de un proyecto de disposición de carácter general, que se dicta en desarrollo de la legislación básica del Estado.

QUINTA.- Examen del borrador propuesto.

El texto que se examina está estructurado de la siguiente manera: una parte expositiva, cuatro capítulos, veintidós artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, 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**:

PARTE EXPOSITIVA

1º) Deben eliminarse las comas que figuran en los renglones cuarto y quinto del segundo párrafo de la parte expositiva detrás de las palabras “que” y “misma”, puesto que la transcripción que se efectúa del artículo 16.Uno del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia es literal, y en el texto original ambas comas no figuran.



2º) En el antepenúltimo párrafo de la referida parte expositiva consideramos más adecuado sustituir el término “adaptar” por “desarrollar”.

3º) Se propone actualizar el nombre de la Consejería en la fórmula promulgatoria.

ARTICULADO

Artículo 2.- Se propone añadir tras el artículo 148 la expresión “y siguientes”, con el fin de dotar a la norma de mayor precisión, puesto que algunos de los aspectos contemplados en el artículo segundo tienen como referencia otros artículos del Título VII de la Ley Orgánica de Educación.

Artículo 3.e)- Se sugiere añadir al final del apartado e), la expresión “de este Decreto”.

Artículo 5.2.- Se aconseja sustituirlo por la siguiente redacción alternativa:” De acuerdo con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y en la disposición adicional única de la Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia, los inspectores que ejerzan la inspección educativa tendrán, en el desarrollo de sus funciones, la consideración de autoridad pública. Asimismo, gozarán de presunción de veracidad en el ejercicio de su actividad”.

Artículo 7.3.- Se propone sustituir la expresión “tendrán valor probatorio”, por “gozarán de presunción de veracidad”, con el fin de adecuarla a los términos utilizados en la referida Ley de Autoridad Docente.

Artículos 8 a 19 (Capítulo II).- Con el fin de cumplir con las exigencias establecidas en la Ley 7/2007, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia, en el sentido de cuidar la perspectiva de género en el uso del lenguaje, se sugiere no utilizar exclusivamente el género masculino a la hora de denominar la persona que ostenta la Jefatura de la



Inspección, criterio que a nuestro juicio también debería extrapolarse para las Jefaturas Adjuntas, responsables de coordinar los Distritos y Equipos de Área.

Artículo 9.1.- Aconsejamos incluir la expresión “deberes” delante de la palabra “principios”, puesto que el artículo 52 del Estatuto Básico del Empleado Público citado en el artículo noveno del borrador de decreto sometido a informe, se refiere precisamente a los deberes de los empleados públicos, dejando los principios éticos y de conducta para los artículos 53 y 54.

Artículo 11.1.- Proponemos sustituir la frase “El Inspector Jefe será nombrado...”, por la siguiente expresión “El Inspector o Inspectora Jefe será nombrado y, en su caso, cesado....”.

Artículo 11.5.- Creemos conveniente añadir al final del primer párrafo de este apartado, tras la expresión Secretario General, la siguiente frase: “de la Consejería competente en materia de educación, quien también podrá cesarlos”.

Artículo 15.d).- Consideramos oportuno sustituir la expresión “Direcciones Generales” por “Órganos Directivos”, con el fin de no dejar excluidas de las distintas actividades de armonización que realice la Inspección de Educación a las Unidades y Servicios dependientes de la Secretaría General.

Artículo 18.4.- Por cuestiones de operatividad, se sugiere dejar abierta la posibilidad de que a las reuniones del Consejo de Inspección puedan acudir otros funcionarios de la Consejería, cuando a la vista de los asuntos a tratar en el orden del día su Presidente lo estime conveniente. La redacción podría ser la que a continuación se transcribe: “A dichas reuniones podrán ser invitados los responsables de otras Unidades o Servicios de la Consejería, cuando el Presidente lo considere conveniente”.

Artículo 19.- Aconsejamos añadir un tercer apartado, con el siguiente tenor literal: “De conformidad con las funciones de coordinación de la Inspección otorgadas



al Secretario General de la Consejería competente en materia de educación por el artículo octavo de esta norma, las reuniones de coordinación previstas en el apartado precedente, podrán ser presididas por dicho Secretario General, cuando éste lo considere conveniente”.

Artículo 22.2.- Sugerimos eliminar la expresión “vinculantes”, por entender que dicho término podría colisionar con la dependencia jerárquica de la Inspección de Educación respecto de la Secretaría General, a quien corresponde, entre otras funciones, su dirección y coordinación. También proponemos sustituir en dicho artículo la expresión “Inspector Jefe” por “Jefatura de la inspección”, por los referidos motivos de perspectiva de género en el uso del lenguaje.

PARTE FINAL (DISPOSICIONES)

La Norma 38 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 establece, entre otras consideraciones, que “(...) De haber una sola disposición, se denominará única. Las disposiciones deben llevar título.”.

Por consiguiente, con el fin de adaptar plenamente la parte final del borrador de decreto a dichas Directrices de Técnica Normativa, debe denominarse “única”, la disposición transitoria, la derogatoria, así como la final. También debe asignarse un título a la disposición transitoria y a la derogatoria, sugiriéndose por último que en la disposición derogatoria se refleje el nombre de la Consejería de las distintas órdenes que quedan derogadas.

CONCLUSIÓN.- Se **informa favorablemente** el borrador de decreto por el que se ordena y regula la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, **sin perjuicio de las observaciones realizadas en la consideración jurídica quinta** del presente informe.



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

Murcia, a 12 de febrero de 2015.

Vº. Bº.

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO



Fdo. María Robles Mateo

EL ASESOR FACULTATIVO



Fdo. Guillermo Insa Martínez