Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 3/2018

Sr. D. José BERMEJO VERA,
Presidente
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sra. Dª Vega ESTELLA IZQUIERDO
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. Dª Elisa MOREU CARBONELL

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 30 de enero de 2018, emitió el siguiente Dictamen.

El CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Hacienda y Administración Pública sobre el "*Proyecto de Decreto por el que se regula la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Aragón*".

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero. La iniciativa parte de la Orden conjunta de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Educación, Cultura y Deporte, de 11 de mayo de 2017, por la que se acuerda el inicio del procedimiento. En esta Orden se encomienda el impulso y tramitación del procedimiento al Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Segundo. Consta también la realización del trámite de consulta pública previa. La consulta se materializó en la publicación de un cuadro-resumen explicativo de los antecedentes de la norma, los problemas que pretende solucionar, su necesidad y oportunidad, objetivos y las posibles soluciones alternativas en el portal de participación ciudadana del Gobierno de Aragón (http://aragonparticipa.aragon.es/). No consta que ningún ciudadano ni entidad participara en este trámite de consulta previa.

Tercero. Mediante escrito de 6 de junio de 2017, del Secretario General Técnico del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, se acuerda conceder trámite de audiencia a las siguientes entidades:

a) *Entre los representantes de los trabajadores*: FETE-UGT ARAGÓN, CSI-CSIF ARAGÓN, CCOO ENSEÑANZA, CGT ENSEÑANZA, USO FEDERACIÓN ENSEÑANZA, FSIE ARAGÓN, STEA y ANPE ARAGÓN.

b) *En el ámbito de las organizaciones titulares de centros educativos:* Federación Española de Religiosos de Enseñanza-Centros Católicos (FERE-CECA) y Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE).

c) *Por parte de las entidades representantes de padres y de estudiantes*: FAPAR ARAGÓN, FECAPA ARAGÓN, CONCAPA ARAGÓN, Asociación de Estudiantes de Aragón y Colectivo de Estudiantes Progresistas de Aragón.

d) Y en el ámbito de los docentes: Asociación de Directores de Centros Públicos Integrados de Formación Profesional de Aragón, Asociación de Directores y ex Directores de IES de Aragón, Asociación de Inspectores de Aragón (ADIDE-Aragón).

Cuarto. El proyecto fue objeto de información pública mediante anuncio del Secretario General Técnico del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de 20 de junio de 2017, publicado en el BOA nº 117, de 21/06/2017. También fue sometido a informe del Consejo Escolar de Aragón, el 5 de junio de 2017, que fue emitido en sesión celebrada el 27 de junio.

Quinto. Si bien no consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el traslado del proyecto de Decreto a otros departamentos del Gobierno de Aragón, este trámite fue cumplimentado ya que obran en el expediente los informes elaborados por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de fecha 23/06/2017; por la Inspección General de Servicios del mismo Departamento, de fecha 01/08/2017; por la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, de fecha 04/08/2017; y por el Director General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario del Departamento de Presidencia, de fecha 05/07/2017. Las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda; Desarrollo Rural y Sostenibilidad; e Innovación, Investigación y Universidad rehusaron formular alegaciones o sugerencias. Por último, la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales manifiesta su conformidad con el borrador de Decreto.

Sexto. La Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería emite informe el 28 de julio de 2017, en virtud del artículo 15 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017.

Séptimo. El proyecto de Decreto fue objeto de negociación con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Educación, en sesión celebrada el 18 de octubre de 2017.

Octavo. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, mediante memoria de fecha 26/10/2017, valora las alegaciones y sugerencias recibidas a lo largo de la tramitación del expediente y realiza un exhaustivo análisis del contenido material del Decreto.

Noveno. Dado que el proyecto de Decreto será aprobado a propuesta conjunta de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Educación, Cultura y Deporte, constan los informes de las Secretarías Generales Técnicas de ambos Departamentos, emitidos con fecha 29/11/2017 y 13/11/2017, respectivamente, en cumplimiento del artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Décimo. La Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón emite informe de fecha 21/12/2017, en el que la letrada informante sugiere algunas correcciones y considera que el procedimiento seguido ha sido correcto, excepto por la insuficiencia de justificación en la Memoria de la necesidad de la norma y de los cambios introducidos respecto de la regulación anterior. Tras este informe, se emite una Memoria complementaria de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 27/12/2017, y se elabora un último borrador del proyecto de Decreto (que es el sometido a dictamen de este Consejo Consultivo).

Undécimo. Con fecha 28/12/2017 (registro de entrada de 04/01/2018), el Consejero de Hacienda y Administración Pública solicita del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN dictamen preceptivo sobre el "*Proyecto de Decreto de la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Aragón*". Con el proyecto normativo se acompaña copia del expediente, ordenado y foliado, integrado por cincuenta documentos según el índice numerado que encabeza el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

1 De acuerdo con el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo (Ley 1/2009, en lo sucesivo), el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los

dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones no tienen ese carácter según el artículo. 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.

2 El texto sometido a nuestra consideración es un proyecto de Decreto que se aprueba en desarrollo de la normativa básica estatal en materia de educación, en especial, lo dispuesto en el Título VII de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), dedicado a la Inspección del sistema educativo, cuyo artículo 148 establece en su apartado 1 que es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo. A su vez, el apartado 2 de este artículo dispone que "*corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial*".

3 Incidiendo sobre la misma materia, pero sin gozar de la condición de normativa básica, el artículo 154 de la citada Ley Orgánica establece sobre la organización de la inspección educativa que:

> "*1. 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.*
>
> *2. La estructura a la que se refiere el apartado anterior podrá organizarse sobre la base de los perfiles profesionales de los inspectores, entendidos en función de los criterios siguientes: titulaciones universitarias, cursos de formación en el ejercicio de la inspección, experiencia profesional en la docencia y experiencia en la propia inspección educativa.*
>
> *3. En los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo en la inspección educativa podrán tenerse en consideración las necesidades de las respectivas Administraciones educativas y podrá ser valorada como mérito la especialización de los aspirantes de acuerdo con las condiciones descritas en el apartado anterior*".

4 Por último, conviene hacer mención a la previsión de índole general contenida en la disposición final sexta de la LOE, que establece que las normas de dicha ley podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas.

5 No existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto normativo, de acuerdo con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y los artículos 11.1, 42 y 43.1 de la LPGA. El primer desarrollo normativo de la Inspección educativa se hizo mediante Decreto 211/2000, de 5 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación y se establece el sistema de acceso y provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación en la Comunidad Autónoma de Aragón. Dicho Decreto fue objeto del Dictamen nº 146/2000, de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, órgano precedente del Consejo Consultivo de Aragón.

6 Nuestro Dictamen solo se puede fundamentar en Derecho, pues el consejero solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (art. 14.2 de la Ley 1/2009).

II

Título competencial

7 Afirmada la competencia del Consejo Consultivo, debemos identificar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria. El proyecto de Decreto se elabora en ejercicio de la competencia compartida que el artículo 73 del Estatuto

de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de "*enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación, el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria*".

8 Prosiguiendo con la descripción del marco normativo y competencial en el que viene a encuadrarse la norma proyectada, procede mencionar, como singular basamento del mismo, al artículo 27 de la Constitución, en cuyo apartado 1 se proclama que todos tienen derecho a la educación, instándose a los poderes públicos en el apartado 8 a que lleven a efecto la inspección y homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimento de las leyes reguladoras de tal derecho.

9 Así, como pieza primordial del sistema normativo sobre el que descansa la regulación de la inspección de educación en nuestro ordenamiento jurídico, ha de efectuarse una destacada referencia al contenido de la ya citada LOE, que dedica su Título VII (artículos 148 a 154) a la Inspección educativa. De tal forma que, a lo ya indicado en el parágrafo 2 de este dictamen, cabe añadir aquí como principal referente en la materia lo establecido en los artículos 151 a 153 de esta Ley, incorporados a la misma con la naturaleza de normativa básica dictada por el Estado al amparo de los títulos competenciales contemplados en el artículo 149.1ª. 18ª y 30ª de la Constitución.

10 En consecuencia, el análisis del proyecto de Decreto sometido a dictamen, se va a realizar teniendo en todo momento presente el contenido de los artículos 151 LOE que regula las funciones de la inspección educativa, el artículo 152 dedicado a los Inspectores de educación y el artículo 153 referido a las atribuciones de estos profesionales. Por último, considerando las evidentes repercusiones que la regulación abordada comporta en relación con el estatus de los integrantes del colectivo funcionarial encargado de desempeñar dichas labores de inspección educativa, conviene complementar lo señalado en el ya referido artículo 152, con las previsiones específicas que en materia de ordenación de la función pública docente incorporan las disposiciones adicionales sexta (Bases del régimen estatutario de la función pública docente), séptima (Ordenación de la función pública docente y funciones de los cuerpos docentes), décima (Requisitos para acceso a los cuerpos de catedráticos e inspectores) y duodécima (Ingreso y promoción interna) de la propia LOE, todas ellas de carácter básico.

11 También debemos tener presente que el Estado ha acometido el desarrollo reglamentario de dicha materia mediante el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, dotado también de carácter básico, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a los que se refiere la LOE, dedicando el Capítulo III de su Título IV (artículos 40 al 48) al acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación. Además, el anexo III del Real Decreto contiene las especificaciones a las que deben ajustarse los baremos de méritos para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación.

12 Así, a tenor de lo establecido en los preceptos antedichos y en ejercicio de la competencia compartida en materia de enseñanza prevista en el artículo 73 del Estatuto de Autonomía Aragón, corresponde a la Comunidad Autónoma determinar las singularidades organizativas y aspectos autonómicos concretos que se estimen procedentes en relación con el ejercicio de la inspección de educación; regulación ésta que se pretende acometer a través de esta norma reglamentaria.

III

Procedimiento de elaboración

13 Antes de comenzar con el análisis material del proyecto, es preciso recordar que el procedimiento se inicia el 11/05/2017, mediante Orden conjunta de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Educación, Cultura y Deporte; cuando ya estaba vigente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante), según su disposición final séptima, y que, por tanto, resultan plenamente aplicables las normas básicas relativas a la potestad reglamentaria. Resumimos a continuación los trámites seguidos que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos regulado en la LPAC (artículos 127 a 133), en la LPGA (artículos 47 a 50) y en la restante normativa que resulta de aplicación, destacando la adecuación jurídica de cada uno de ellos.

14 Consulta pública previa. Una de las novedades de la LPAC es, precisamente, la previsión de un trámite de consulta pública previa "*a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: 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 posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias*" (art. 133.1 LPAC). Según expusimos en el antecedente segundo de nuestro dictamen y consta en el certificado expedido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana, la consulta previa se llevó a cabo del 9 de junio al 19 de junio de 2017 en el portal de participación ciudadana del Gobierno de Aragón, con suficiente explicación relativa a los diferentes apartados del artículo 133.1 de la LPAC, siguiendo las instrucciones sobre la forma de llevar a cabo este trámite acordadas por el Gobierno de Aragón (Orden CDS/20/2017, publicada en BOA nº 17, de 26/01/2017).

15 No obstante lo anterior, el artículo 133.1 de la LPAC dispone que dicho trámite se debe realizar "*con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento*", dado que su finalidad es conocer la opinión de los ciudadanos y organizaciones potencialmente afectados por la futura norma, en un momento procedimental previo a su elaboración. Es ésta una de las características que diferencia este trámite de otros posteriores como son la información pública, la audiencia o el proceso de participación ciudadana. Sin embargo, del examen del expediente se infiere que el primer borrador de decreto ya estaba en tramitación en la fecha en la que se realiza la consulta pública previa puesto que, el trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones afectadas se realiza mediante escrito de 6 de junio de 2017, y se remite a informe del Consejo Escolar de Aragón el 5 de junio de 2017. Este Consejo Consultivo, pese a que el momento procedimental en el que se ha realizado el trámite de consulta previa no ha sido el adecuado, considera que se trata de un defecto procedimental que no invalida el procedimiento llevado a cabo para aprobar la norma.

16 Iniciación del procedimiento. El procedimiento se inicia correctamente mediante Orden conjunta de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 11/05/2017. La competencia del Departamento de Educación, Cultura y Deporte (ECD en adelante) se deriva del propio ámbito material de la regulación; y la competencia del Departamento de Hacienda y Administración Pública (en adelante, HAP) al regular el Decreto el acceso y la provisión de puestos de trabajo, viene atribuida en el artículo 3.2.b) del Decreto 208/1999, de 17 de noviembre, por el que se distribuyen las competencias en materia de personal entre los diferentes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que dispone que corresponde al Consejero

competente en materia de función pública el proponer los proyectos de normas que afecten específicamente, entre otros, al personal docente, por iniciativa del departamento afectado.

17 Consta un primer proyecto de Decreto (documento n.º 2 del expediente) que es el remitido a informe del Consejo Escolar de Aragón, así como en el trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones representativas de los ciudadanos y cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Después de éste, hay otros seis borradores más. Este elevado número de proyectos es en sí mismo indicativo, por un lado, del elevado número de aportaciones a la norma recibidas durante su tramitación; y, por otro, que un porcentaje importe de estas aportaciones han sido tenidas en cuenta por el Departamento ECD. Por esta razón, se valora positivamente la identificación que se ha ido realizando de los distintos borradores de decreto, si bien habría sido aconsejable una especificación de las distintas modificaciones incluidas en cada borrador, que habrían permitido un mejor seguimiento de la evolución del proyecto de decreto. El resto de borradores que constan en el expediente son:

a) El sometido a información pública datado el 20/06/2017 (documento n.º 7).
b) El elevado a la Mesa sectorial de octubre de 2017 (documento n.º 35).
c) El redactado después de la celebración de la Mesa sectorial de 26/10/2017 (documento n.º 38).
d) El redactado después del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ECD de 14/11/2017 (documento n.º 42).
e) El borrador después del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento HAP, de 01/12/2017 (documento n.º 46).
f) Por último, el proyecto elaborado después del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de fecha 27/12/2017, que es el sometido a dictamen de este Consejo Consultivo (documento n.º 50).

18 Memoria justificativa. Según el artículo 48.3 de la LPGA, "*el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación*". A juicio de este CONSEJO CONSULTIVO, la memoria inicial que acompaña al proyecto de decreto, de 16 de junio de 2017, cuya extensión es de apenas un folio y medio, no ofrece información ni motivación suficiente relativa a los distintos aspectos que indica el artículo 48.3 de la LPGA, ni incluye memoria económica ni de estimación de costes:

(a) Por lo que se refiere a "la necesidad y oportunidad de la norma", la memoria apunta que la aprobación de la LOE ha establecido un nuevo marco normativo para la Inspección de educación que hace necesaria una revisión de la normativa autonómica vigente incluida en el Decreto 211/2000, de 5 de diciembre. Sin embargo, nada se explica sobre los cambios introducidos, especialmente en la regulación del acceso y de la provisión de puestos de trabajo, como tampoco se incluye referencia alguna al Real Decreto 276/2007, que regula el acceso al Cuerpo de Inspectores de educación con carácter básico, al que ya nos hemos referido en este dictamen.

(b) Sobre su "*inserción en el ordenamiento jurídico*", la memoria se limita a afirmar que su publicación conllevará la derogación del ahora vigente Decreto 211/2000, mediante el desarrollo reglamentario de la Inspección de educación en la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en la LOE.

(c) En el apartado dedicado al "*impacto social*" de las medidas que regula, se indica que este decreto "se *actualiza a las demandas de la sociedad y de nuestro sistema educativo, las funciones y atribuciones de la Inspección de educación, así como su*

organización y funcionamiento". Sin embargo, no dice nada del impacto que la nueva regulación puede producir en la sociedad en general ni en el ámbito educativo y docente en particular, ni que dicho impacto puede resultar limitado, en tanto que, una parte importante de la regulación afecta al ámbito organizativo de la propia inspección educativa.

(d) En el apartado titulado "*estimación del coste a que dará lugar*", de un único párrafo, la memoria afirma que "*La publicación ... supone regularizar y consolidar las estructuras de personal actualmente existentes tanto en la Dirección de la Inspección Educativa como en las tres Inspecciones Provinciales de Educación. No añade otras necesidades específicas de personal, inversiones, y otros gastos de funcionamiento para la gestión por parte del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, lo que hace innecesaria la redacción de una memoria económica de acompañamiento a este proyecto*". Con independencia de que la nueva regulación no supusiera un aumento de coste económico respecto a las cuantías que anualmente se dedican a financiar a la Inspección de educación, a juicio de este Consejo Consultivo no basta con la simple afirmación de este hecho, sino que dicha afirmación debe sustentarse en el correspondiente análisis económico del gasto actual y de sus repercusiones futuras. Precisamente, el objetivo de una memoria justificativa es llevar a cabo un análisis previo de las consecuencias económicas que se derivan para los colectivos afectados, especialmente sobre la competencia, y su incidencia desde el punto de vista presupuestario. Además, el análisis económico y presupuestario es una exigencia de los principios de buena regulación aplicables en virtud del artículo 129 de la LPAC. Pero no hay en la memoria inicial ni siquiera un cálculo aproximado de los costes de la reforma, ni se ofrece información sobre si las medidas suponen o no incremento del gasto público y, por ende, si es necesario realizar una estimación de costes y su financiación. El artículo 129.7 de la LPAC ordena que "*cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*". Como la memoria no justifica si las medidas adoptadas suponen un incremento del gasto público, no se puede inferir de esta Memoria si resulta preceptivo el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 15 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón: "*Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2017, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública*".

19 En resumen, la memoria justificativa de 16/06/2017 que acompaña el proyecto es claramente insuficiente porque no contiene la valoración de costes que impone el artículo 129.7 de la LPAC, no incluye la memoria económica exigida ni justifica de manera adecuada la necesidad de promulgación de la norma. Sin embargo, ambos aspectos han sido corregidos en la posterior tramitación del procedimiento conducente a la aprobación de la norma tal y como ponemos de manifiesto seguidamente:

(a) Respecto a "la estimación del coste y su forma de financiación", a raíz del informe de 23/06/2017, de la Secretaría General Técnica del Departamento de HAP, en el que se alerta de la falta de memoria económica y del posible impacto económico del proyecto de decreto; se emite una Memoria específica de 30 de junio de 2017, de la Secretaría General Técnica del Departamento ECD, sobre el impacto económico del proyecto. En esta memoria, de forma correcta, se analiza la situación actual y la evolución prevista para la Inspección de educación, de la

que se deriva un incremento económico de 5.303,88 € anuales. Este incremento económico, aunque mínimo, hace necesario el informe preceptivo del artículo 15 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017, que es emitido con fecha 28/07/2017, por la Dirección General de Presupuestos, Tesorería y Financiación.

(b) Por lo que se refiere a la "justificación de la necesidad de promulgación de la norma", es el informe emitido por la letrada de la Dirección General de Servicios Jurídicos el 21/12/2017, el que pone de manifiesto la insuficiencia de justificación en la Memoria de la necesidad de la norma y de los cambios introducidos respecto de la regulación anterior. Este aspecto es corregido en la Memoria complementaria final de 27/12/2017, de la Secretaría General Técnica ECD, en la que se explica que el Decreto 211/2000 que ahora se deroga, en los artículos dedicados al acceso al Cuerpo de Inspectores de educación, reproducía la norma básica entonces vigente (Real Decreto 2193/1995). Y explica que el proyecto de Decreto, en vez de reproducir la normativa básica ahora vigente (contenida en el Real Decreto 267/2007), se remite a ella.

20 Informe del Consejo Escolar de Aragón. Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón, el borrador de decreto es sometido al preceptivo informe del Consejo Escolar de Aragón. Este se emite en sesión celebrada el 27/06/2017 y, tras una valoración inicial positiva de la nueva regulación en la que hace referencia a la necesidad de una Orden posterior que desarrolle algunos aspectos del Decreto, realiza un detallado análisis del articulado sugiriendo numerosas aportaciones, muchas de las cuales han sido tenido en cuenta en el proyecto de decreto.

21 Trámite de audiencia. Siguiendo con el análisis del procedimiento, el artículo 49.1 de la LPGA dispone que cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos se les dará audiencia en un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Se ha dado audiencia a las entidades que hemos detallado en el antecedente tercero de nuestro dictamen, de las cuales formulan observaciones, sugerencias y propuestas las siguientes:

-La *Federación de Enseñanza de CCOO de Aragón* propone dos modificaciones menores en el articulado.

-El *sindicato CSI-CSIF ARAGÓN*, por su parte, considera que el proyecto no conlleva cambios importantes ni sustanciales, sugiere que se espere a los previsibles cambios que se producirán en el Real Decreto 276/2007, antes de aprobar la regulación autonómica, y propone pequeñas modificaciones de carácter formal en el articulado.

-Las alegaciones del *Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Aragón (STEA)* comienzan señalando que el proyecto aporta pocas cuestiones novedosas, realiza seguidamente consideraciones generales que se basan en la falta de concreción del articulado en el que no se avanza en cuestiones como: la organización jerarquizada de la Inspección manteniendo la doble dependencia, la independencia de la misma, o el número de inspectores existentes en las provincias.

- El *sindicato FETE-UGT Aragón*, propone un cambio menor en el artículo referido a la provisión de puestos de trabajo, en lo que se refiere a la cobertura de vacantes con carácter accidental mediante la ampliación de listas.

- Por último, *la Asociación de Inspectores de Educación (ADIDE Aragón)* propone una serie de modificaciones al articulado. Termina solicitando la aprobación, de manera

inmediata después de la publicación de este Decreto, de una Orden de organización y funcionamiento de la Inspección de educación.

22 El trámite de información pública se ha llevado a cabo correctamente y, como documentación justificativa de su realización, obra en el expediente el anuncio del Departamento ECD por el que se somete a información pública el proyecto, publicado en el BOA nº 117, de 21/06/2017. Dos particulares y una organización comparecen en dicho trámite, en concreto:

- *PMH* propone suprimir las inspecciones provinciales organizándose territorialmente la inspección mediante Distritos.

- La *Unión Sindical de Inspectores de Educación* comienza sus alegaciones considerando más adecuado no aprobar ninguna regulación hasta que no se elabore una Ley de Educación. Propone la adscripción de la Inspección a una agencia independiente, la elección de los puestos de jefatura mediante concurso, jornada de trabajo y vacaciones como el resto de cuerpos docentes, desempeño temporal de puestos con carácter accidental de las tres últimas convocatorias de oposición, así como varias propuestas a incorporar al articulado del decreto o de su orden de desarrollo.

- *LAI, en nombre de los inspectores de Teruel,* consideran que es una norma que modifica poco la situación actual y que se debería esperar a la aprobación de una norma básica estatal, realizan varias aportaciones al articulado y finalizan reivindicando la incorporación de la Unidad de Evaluación a la Dirección de la Inspección, la necesidad de creación de un portal web público y una adecuación de retribuciones.

23 Informes de otros Departamentos del Gobierno de Aragón. Obran en el expediente las observaciones y sugerencias presentadas por las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos a los que se remitió el proyecto de Orden, según hemos resumido en el antecedente quinto de nuestro Dictamen.

- Las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda; Desarrollo Rural y Sostenibilidad; e Innovación, Investigación y Universidad rehusaron formular alegaciones o sugerencias. Por último, la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales manifiesta su conformidad con el borrador de decreto.

- La Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, en escrito de 04/08/2017, advierte una discordancia entre la regulación de la Dirección de la Inspección Educativa en el proyecto de Decreto y la regulación del Director de la Inspección en el Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento ECD. Asimismo, remite el informe de la Inspección General de Servicios de 01/08/2017, que se limita a los aspectos de la regulación relacionados con la estructura del Departamento y con la propia organización de la Inspección de educación. Aprecia también discordancia entre el proyecto de Decreto que regula la Dirección de la Inspección, como órgano administrativo, y el Decreto de estructura del Departamento ECD que se refiere a la figura del Director de la Inspección Educativa como dependiente de la Secretaría General Técnica del Departamento. Observa también confusión de las funciones atribuidas tanto al Director como a la Dirección de Inspección Educativa.

- Por su parte, el informe elaborado por la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario del Departamento de Presidencia, de fecha 05/07/2017, comienza analizando el proyecto de Decreto desde el punto de vista

competencial que considera respetuoso con el sistema de distribución de competencias que se deriva del bloque de constitucionalidad, también mantiene que el Decreto es respetuoso con la legislación estatal básica incluida en la LOE y en el Real Decreto 276/2007, y realiza una serie de observaciones en relación con el título y el articulado del texto propuesto.

24 Mesa Sectorial de Educación. El proyecto de Decreto (en su versión de 11 de octubre (Mesa Sectorial – octubre 2017) fue examinado en la Mesa Sectorial de Educación celebrada el 18 de octubre de 2017. Figura en el expediente certificado del secretario de dicha Mesa sobre la negociación del proyecto de Decreto, aunque no se ha aportado el acta de la sesión donde conste el resultado de la negociación. No obstante, en el informe de análisis de las alegaciones, al que haremos referencia en el parágrafo siguiente, sí que se explican las cuestiones que se plantearon en la Mesa sectorial y cuáles de ellas fueron incorporadas a la posterior versión del proyecto de Decreto que afectan a los artículos relacionados con la convocatoria y provisión de puestos de trabajo de forma que se equiparen, en la medida de lo posible, a las previstas para el resto de funcionarios docentes.

25 Memoria de análisis de alegaciones y aportaciones recibidas. Una mención especial merece, por su completitud y exhaustividad, la memoria de la Secretaría General Técnica del Departamento ECD, de 26/10/2017, donde se analizan las aportaciones y alegaciones recibidas durante la tramitación del proyecto de Decreto. A la memoria se adjunta una tabla donde se examinan todas las propuestas (tanto las procedentes de la fase de audiencia e información pública como de los distintos informes recibidos) y se argumenta sobre las razones de su aceptación o rechazo así como, en su caso, la redacción alternativa propuesta que se incorpora al proyecto de Decreto.

26 Informes preceptivos. El artículo 50.1.a) y b) de la LPGA exige que los proyectos de reglamento sean sometidos a informes preceptivos de la SGT del Departamento competente y de la DG. de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón.

- Dado que la propuesta normativa se realiza de forma conjunta por dos Departamentos constan: (1) El *informe de la SGT del Departamento ECD* se emitió en fecha 13/11/2017 y, tiene el contenido que exige el citado artículo 50.1.a) de la LPGA, en relación a la corrección del procedimiento seguido, ya que, la valoración de las alegaciones presentadas se incorpora en la memoria específica analizada en el parágrafo anterior. Tras él se elaboró una nueva versión del proyecto (Después Informe SGT DECyD-14 noviembre 2017). (2) El *informe de la SGT del Departamento HAP,* de 29/11/2017, donde también se analiza el procedimiento seguido y el contenido del proyecto. Posteriormente, se elaboró una nueva versión del proyecto (Después Informe SGT DHyAP-1 diciembre 2017). Respecto a este informe preceptivo, este órgano consultivo quiere poner de manifiesto que, dado que la Orden de inicio se aprueba de manera conjunta por los dos consejeros competentes y la aprobación del Decreto también se realizará a propuesta conjunta de ambos consejeros; al encomendarse en la Orden de inicio a la SGT del Departamento ECD el impulso y la tramitación de dicho procedimiento, habría resultado suficiente que el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento hubiera sido realizado únicamente por el Departamento ECD o, a lo sumo, un único informe firmado por ambos Secretarios Generales Técnicos.

- El *informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos*, de fecha 21/12/2017, analiza el título competencial necesario para la aprobación del proyecto, el procedimiento formal seguido y su condición de reglamento ejecutivo, y formula diversas consideraciones jurídicas y de técnica normativa. Dicho informe desemboca en la última versión del proyecto (Después Informe DG SER JU-21 diciembre 17).

27 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de Decreto, junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se puso a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón (http://transparencia.aragon.es/).

V

Análisis del texto sometido a consideración (1). Técnica normativa

28 A continuación, analizaremos el texto del proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, tanto desde la perspectiva de la técnica normativa como desde un punto de vista estrictamente material o de fondo. En primer lugar, se realizan consideraciones de técnica normativa ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, "*en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno*". Ahora bien, tal y como establece la parte expositiva del Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica normativa, estas "*no tienen el carácter de norma jurídica: no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante. Son sugerencias y recomendaciones, a modo de instrucciones técnicas y consejos prácticos, que tienen la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva, tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas cuya creación impulsa el Ejecutivo autonómico y lleva a cabo a través de su Administración Pública que redunde tanto en la mejora del escenario jurídico de los aragoneses como en el prestigio de la imagen de las instituciones de la Comunidad Autónoma*".

29 Siguiendo la estructura que marcan las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (en adelante, DTN), aprobadas por Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31/05/2013, el proyecto de Decreto consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva. La parte expositiva del proyecto hace referencia al título competencial y explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce (directriz 11).

30 La parte dispositiva del proyecto de Decreto se divide en cuatro títulos (con subdivisiones en capítulos dentro de los títulos I, II y IV) y 28 artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales. Este Consejo Consultivo valora de forma positiva la adecuación del proyecto de Decreto a las DTN y únicamente sugiere una revisión de su contenido para uniformar el uso de mayúsculas y minúsculas en lo que se refiere a los órganos y unidades que se mencionan en el Decreto. Por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivo: en el artículo 8.1 la "*Dirección de la Inspección de Educación*" figura con mayúsculas y las "*Inspecciones provinciales de educación*" con minúsculas, la referencia a los "*Servicios provinciales*" en el artículo 13.1, a las "*Inspecciones provinciales*" en el artículo 13.5, al "*Inspector Jefe Adjunto*" en mayúsculas y a los "*inspectores jefe de distrito*" en minúsculas en el artículo 14.2.g), a la "*Inspección Provincial*" en el artículo 14.2.j), o a las "*inspecciones provinciales*" en el título del artículo 16.

VI

Análisis del texto sometido a consideración (y 2). Regulación material.

31 Centrándonos por último en el contenido material de la parte dispositiva, el objeto del proyecto de Decreto es regular la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Aragón conforme a la legislación básica vigente en la materia, de modo que se deroga el Decreto 211/2000, de 5 de diciembre hasta este momento en vigor. Ya hemos explicado en las Consideraciones Jurídicas I y II de este dictamen, que el marco normativo en el que debe ser analizado el proyecto de Decreto está formado por la regulación contenida en la LOE (especialmente sus artículos 151 a 153), así como por su desarrollo reglamentario (también con naturaleza básica) regulado en el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a los que se refiere la LOE. Desde este marco normativo, la regulación ahora propuesta es respetuosa con la legislación básica del Estado en materia de enseñanza sin perjuicio de que seguidamente se realizan algunas consideraciones jurídicas que pueden ayudar a mejorar la redacción propuesta.

32 De la parte expositiva del Decreto, únicamente destacar la ausencia de una conjunción copulativa *"y"* en el segundo párrafo de manera que debería quedar redactado como sigue: "*La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, dedica su título VII a la Inspección del sistema educativo, y en el artículo 148 establece...*". En el cuarto párrafo se propone sustituir "*publicación*" por "*aprobación*" con lo que la redacción sería la siguiente: "*... lo que hace necesaria la aprobación de una nueva norma autonómica que adapte...*". También se realiza una mención positiva al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 LPAC, donde la referencia a los principios de buena regulación, aunque sintética, cumple de forma correcta con lo dispuesto en dicho precepto.

33 La redacción del artículo 3 sobre "*Funciones de la Inspección de Educación*", es respetuosa con las funciones atribuidas a la Inspección en el artículo 151 de la LOE.

34 En este artículo 3 se propone también la sustitución de la cláusula de cierre contenida en el apartado m), que hace referencia única y exclusivamente a las competencias propias de la Inspección, con lo que resulta redundante, por la cláusula de cierre del artículo 151.h) de la LOE que se refiere al ámbito de competencias de la Administración educativa, de modo que quedaría así: "*Cualesquiera otras que le sean atribuidas por la Administración educativa, dentro del ámbito de sus competencias*".

35 El artículo 6 regula los "*Derechos, deberes, principios éticos y de conducta de los inspectores de educación*". Algunos de los principios incluidos en el apartado 2 (en concreto los principios de objetividad, imparcialidad, confidencialidad y transparencia) se vuelven a repetir en el apartado 3, por lo que se propone sustituir en el apartado tercero el adverbio "*además*" por "*especialmente*". En el apartado g) de este mismo artículo se sugiere sustituir "*innovaciones*" por "*acciones de innovación*".

36 El artículo 8 se dedica a la estructura de la Inspección de Educación, estableciendo en su apartado 1, como órgano central, a la Dirección de la Inspección de Educación y, como órganos periféricos, a las Inspecciones Provinciales de Educación. Sin embargo, tal y como se regula en el artículo 10 de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio), tienen la naturaleza de órganos los Servicios en la organización central y los Servicios Provinciales en la organización periférica. Según se dispone en el artículo 13 del proyecto de Decreto, las Inspecciones Provinciales dependen de la Dirección del Servicio Provincial por lo que su naturaleza no puede ser la de órgano, sino que son unidades administrativas de las reguladas en el artículo 11 de la Ley arriba expuesta, de manera que se debe eliminar la

referencia a la condición de órganos de las Inspecciones Provinciales de Educación. Una redacción alternativa para dicho apartado 1 podría ser la siguiente: "*La Inspección de Educación de Aragón está constituida por la Dirección de la Inspección de Educación cuyo ámbito de actuación será la Comunidad Autónoma de Aragón y las Inspecciones Provinciales de Educación cuyo ámbito de actuación será el de la respectiva provincia*".

37 En el artículo 10.1, al regular la composición de la Dirección de la Inspección de Educación, y en el artículo 13.2, sobre las Inspecciones Provinciales de Educación, se concluye con una referencia a "*los servicios administrativos correspondientes*". Para evitar una interpretación errónea se propone sustituir esa expresión por la de "*personal administrativo correspondiente*" u otra de similar naturaleza.

38 El apartado 2 del artículo 10, que regula las funciones de la Dirección de la Inspección de Educación, y el apartado 2 del artículo 11, que se refiere a las funciones del Director de la Inspección, han sido objeto de observaciones críticas a lo largo de la tramitación del proyecto por el solapamiento y repetición de las funciones (así se pone de manifiesto, por ejemplo, en el informe de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Relaciones Institucionales y en el informe de la Inspección General de Servicios). Si bien estas alegaciones se han tenido en cuenta en el borrador definitivo, depurándose su contenido, todavía existe una reiteración de funciones en el artículo 10.2.a) y 11.2.a) respecto a "*coordinar la organización y funcionamiento de las inspecciones provinciales de educación*", y en los artículos 10.2.b) y 11.2.e), por lo que se refiere a "*la elevación al Secretario General Técnico para su aprobación*" del Plan general de actuación. En consecuencia, se sugiere una revisión de ambos apartados.

39 El artículo 11 del proyecto de Decreto, al regular al Director de la Inspección de Educación, únicamente dispone en su apartado 1 que "*La Dirección de la Inspección de Educación será ejercida por un funcionario de carrera del Cuerpo de Inspectores de Educación*". Nada regula sobre su procedimiento de selección y forma de nombramiento, cuestión ésta que debe corregirse en la versión final del Decreto puesto que se trata de una materia importante que no puede quedar indeterminada. Además, no ocurre lo mismo respecto a los inspectores de educación autonómicos (artículo 12.1), los inspectores jefes provinciales (artículo 14.1), los inspectores jefes adjuntos (artículo 15.2) o los inspectores jefes de distrito (artículo 17.1) para los que sí se ha regulado esta importante cuestión.

40 En el artículo 13, que regula la composición y estructura de las inspecciones provinciales de educación, se propone eliminar del apartado 1 el inciso final "*según lo establecido en el capítulo II del título II del presente decreto*", dado que no aporta nada a la redacción; o en caso contrario, su sustitución por la siguiente redacción: "*...según lo establecido en el capítulo II de este título*".

41 El capítulo IV del título II regula la planificación de las actuaciones de la Inspección de Educación en dos artículos, el 19 sobre el "*Plan general de actuación de la Inspección de Educación*" y el artículo 20 dedicado al "*Plan provincial de actividades*". Si bien el procedimiento de elaboración y aprobación de ambos planes se incluye en los artículos 10.2.b) y 14.2.c), al existir un capítulo específico para la planificación se propone que se traslade su contenido a este capítulo. Sería también aconsejable determinar con mayor precisión el contenido del Plan general de actuación, así como establecer su duración que, indirectamente, condicionará la duración de los planes provinciales.

42 El título III se dedica al acceso y provisión de puestos. Es en este título donde se aprecia el cambio más significativo respecto a la regulación anterior contenida en el Decreto 211/2000. Y esto es así porque en dicho decreto se optó por reproducir la legislación básica entonces vigente (Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes y Real Decreto 2193/1995, de 28 de diciembre, modificado por el

Real Decreto 1573/1996, de 28 de junio, por el que se establecen las normas básicas para el acceso y la provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación y la integración en el mismo de los actuales inspectores), mientras que ahora se ha optado por remitirse a la legislación básica en la materia que se regula, fundamentalmente, en la LOE y en 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.

43 El apartado 3 del artículo 23 se refiere al periodo de prácticas. Al ser ésta una materia en la que el artículo 48.2 del citado Real Decreto 276/2007 remite de manera expresa a las Administraciones educativas para regular su organización, se podría haber optado por el desarrollo de una manera más amplia de esta materia, tal y como se hizo en el artículo 27 del Decreto 211/2000.

44 Por último, en la disposición final primera sobre desarrollo normativo se sugiere sustituir la expresión "*se autoriza*" por "*se faculta*".

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite dictamen favorable al "*Proyecto de Decreto por el que se regula la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Aragón*", recomendando encarecidamente que sean tenidas en cuenta las observaciones contenidas en los parágrafos 36 y 39 de este dictamen.

Además, se sugiere que se atiendan las observaciones contenidas en la Consideración Jurídica VI de este Dictamen (parágrafos 31 a 44) y, por razones de técnica normativa, las contenidas en la Consideración Jurídica V de este Dictamen (parágrafo 30).

En Zaragoza, a treinta de enero de dos mil dieciocho.

LA SECRETARIA,

Consta la firma

Fdo.: Lucía Saavedra Martínez

EL PRESIDENTE,

Consta la firma

Fdo.: José Bermejo Vera