



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **204/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de julio de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 18 de mayo de 2017, sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 316/2015, de 29 de diciembre, por el que se regula y ordena la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **144/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Inspección de Educación, dependiente de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, elabora un primer borrador de Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 316/2015, de 29 de diciembre, que regula y ordena la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se eleva a la Secretaría General el 15 de julio de 2016, acompañado de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) abreviada. Se indica en ella que la finalidad de la modificación es la derogación de la Disposición adicional tercera del indicado Decreto regional, que regula la cobertura excepcional de las vacantes existentes en la plantilla del Cuerpo de Inspectores de Educación mediante funcionarios interinos. Se justifica la pretendida derogación de dicha disposición en que su contenido no guarda una total coherencia sistemática y oportunidad de ubicación con el resto del Decreto, cuyo objeto es la regulación de la estructura y funciones de la Inspección de Educación.

El resto de impactos (de cargas administrativas, presupuestario, económico, de género y orientación sexual) de obligada consideración en la MAIN son calificados de neutros.

Asimismo, constan en el expediente los siguientes documentos:

- Propuesta de la Secretaría General de la Consejería promotora al titular de la misma, para que eleve al Consejo de Gobierno el Proyecto de Decreto.

- Borrador de la propuesta de Acuerdo que el Consejero de Educación elevará al Consejo de Gobierno para que se apruebe el futuro Decreto.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de octubre de 2016 el Servicio Jurídico de la Consejería promotora del Proyecto lo informa en sentido favorable, sin efectuar observación alguna de carácter sustantivo.

TERCERO.- Recabado el parecer del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua Dictamen 1/2007, de 7 de febrero, que informa favorablemente el Proyecto, sin perjuicio de efectuar algunas precisiones o sugerencias de expresión y redacción.

CUARTO.- Como consecuencia de la incorporación de las sugerencias formuladas por el Consejo Escolar de la Región de Murcia se elabora un nuevo borrador que se somete a la Dirección de los Servicios Jurídicos para la emisión de su preceptivo informe. Se evacua el 11 de abril de 2017 con una observación relativa a la adecuación del Proyecto a la denominación oficial del Decreto a modificar.

QUINTO.- El 11 de mayo de 2017 se emite el preceptivo informe de la Vicesecretaría de la Consejería impulsora de la iniciativa normativa, en sentido favorable al Proyecto.

SEXTO.- Incorporada la observación formulada por la Dirección de los Servicios Jurídicos, se elabora una nueva versión del texto, la definitiva, que consta en el expediente diligenciada por el Secretario General de la Consejería competente en materia de educación como el último texto del Proyecto de Decreto.

Se compone de una parte expositiva innominada y de un único artículo, según el cual, *"Queda suprimida la disposición adicional tercera del El (sic) Decreto 316/2015, de 29 de diciembre, por el que se regula y ordena la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia"*.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 18 de mayo de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al considerarlo un proyecto de disposición de carácter general que se dicta en desarrollo de legislación básica del Estado.

En efecto, en nuestro Dictamen 311/2015 sobre el Proyecto normativo que a la postre se convertiría en el Decreto que ahora se pretende modificar calificamos a aquél como reglamento ejecutivo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en tanto que procedía al desarrollo de diversos preceptos de la misma.

El Proyecto ahora sometido a consulta, en tanto que pretende modificar, mediante derogación parcial, aquel reglamento también cabe calificarlo como ejecutivo de la legislación básica estatal, lo que lo convierte en preceptivo.

SEGUNDA.- Competencia orgánica y procedimiento de elaboración.

I. El Consejo de Gobierno es el órgano competente para aprobar, en su caso, el presente Proyecto, en virtud de la genérica atribución de potestad reglamentaria efectuada por el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía.

II. En términos generales la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las normas que rigen el ejercicio de la potestad reglamentaria, contenidas 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, habiéndose incorporado al expediente los documentos y trámites allí establecidos, si bien ha de formularse una observación en relación con el contenido de la MAIN.

En la única MAIN contenida en el expediente (la inicial) se afirma que, al tratarse de un desarrollo autonómico *"no se precisa la justificación de los principios de buena regulación, dada la obligatoriedad de desarrollar la legislación básica estatal en la materia"*.

Como ya apuntamos en nuestros Dictámenes 232 y 233/2015, el artículo 46.3 de la Ley 6/2004, establece el contenido mínimo de la MAIN y exige que en ella se justifique *"la adecuación de la (futura) norma a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia"*.

Señala el Consejo de Estado en el Dictamen 419/2009, sobre el Proyecto del que a la postre sería el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo en la Administración del Estado, que las normas constituyen instrumentos básicos para el desarrollo de las políticas públicas, resultando primordial que tengan unos determinados niveles de calidad, tanto en su elaboración como en su aplicación y cumplimiento. A ello se dirige la llamada *"mejora de la regulación"*, que tiende *"a garantizar la participación de los ciudadanos y, en especial, de los interesados en los procesos de elaboración normativa, a asegurar que la legislación sea clara, comprensible, proporcional a los objetivos perseguidos y ejecutable (factibilidad) y, en fin, a comprobar que las normas generan los beneficios prometidos con ocasión de su aprobación y no se constituyen en una rémora, bien para la libertad de los ciudadanos, bien para la actividad económica (practicabilidad)"*.

Sobre estas bases, el Estado aprobó el ya citado RD 1083/2009 y, posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dedica el Capítulo I de su Título I (Mejora del entorno económico) a la "Mejora de la calidad de la regulación", fijando los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (art. 4), disponiendo que *"en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios"*. En su artículo 5 enumera los instrumentos de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación, entre los cuales destacan, en atención al objeto de la presente consideración, los de *"análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar"*.

En la medida en que los principios de buena regulación son presupuestos para la calidad de las normas y, por extensión, para que éstas puedan cumplir adecuadamente con los objetivos y fines para los que se dictan, entiende el Consejo Jurídico que la necesidad de justificación de ajuste del Proyecto normativo a dichos principios no queda excusada por el mero hecho de responder aquél a un desarrollo obligado de la legislación básica del Estado, pues en la medida en que mediante el ejercicio de la potestad normativa se complementan las previsiones legales y se posibilita a los poderes públicos distintos del Estado establecer una regulación propia, diferenciada y ajustada a las políticas y necesidades propias de cada territorio, será necesario que en cada nivel normativo se efectúe el correspondiente análisis previo acerca de la adecuación de la futura norma a los indicados principios de buena regulación. Y ello aunque la concurrencia de alguno o algunos de tales principios sea consustancial al tipo de norma que se pretende dictar.

Abunda en esta interpretación que, de conformidad con el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en la parte expositiva de la norma (legal o reglamentaria) debe quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que enumera el indicado precepto legal, justificación que, lógicamente y en atención a la finalidad y significación que tiene la MAIN en el procedimiento de elaboración reglamentaria, habría de quedar previamente plasmada en dicha Memoria, con independencia del tipo de norma, ejecutiva o no, a que ésta venga referida.

TERCERA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

Cabe dar aquí por reproducidas las consideraciones que sobre dichos extremos se contienen en el Dictamen 311/2015.

CUARTA.- De la derogación propuesta y su justificación.

En atención a la justificación esgrimida para la derogación del precepto, y que alude a la incoherencia sistemática de incorporar una regla sobre provisión temporal de vacantes en la plantilla del Cuerpo de Inspectores de Educación a una norma reguladora de la estructura organizativa y el funcionamiento de la Inspección de Educación, cabe hacer las siguientes consideraciones:

a) La regla sobre la provisión temporal de vacantes se establece no en el articulado, sino en una disposición adicional, tipo éste de disposiciones en el que, de conformidad con lo señalado por las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (Directriz 39), cabe introducir determinadas regulaciones que, estando conectadas de alguna forma con el objeto principal de la norma en la que se integran, no tienen fácil acomodo en su articulado a riesgo de perturbar la sistemática y orden de los preceptos que lo componen.

Desde esta perspectiva de estricta técnica normativa, la previsión en una disposición adicional de una regla que puede coadyuvar al funcionamiento de la Inspección de Educación, al permitirle contar con funcionarios que de forma excepcional y provisional puedan cubrir las vacantes que se produzcan en la plantilla del Cuerpo de Inspectores hasta tanto se resuelvan los exigentes procedimientos selectivos de acceso al Cuerpo, no parece que pueda considerarse como *"incoherente"* o como una muestra de *"una no muy depurada técnica legislativa"*, como se expresa en la MAIN.

b) En cualquier caso y atendiendo a la motivación que fundamenta el Proyecto sometido a consulta, que distingue dos ámbitos de regulación diferenciados aunque interrelacionados como son *"la organización y estructura organizativa, por un lado, y la provisión de efectivos, por otro"* - sus argumentos podrían justificar una extensión de la derogación pretendida a otras disposiciones del Decreto 316/2015, que, al igual que la adicional tercera cuya supresión se propone, tampoco resultan plenamente incardinables en la *organización y estructura organizativa* de la Inspección de Educación sino que vienen referidas al acceso al Cuerpo de Inspectores y a la provisión de puestos de trabajo, lo que, de conformidad con la MAIN y la exposición de motivos del Proyecto las haría ajenas al objeto de la indicada norma.

Sería el caso de las disposiciones adicionales primera y segunda, toda vez que en virtud de la primera se procurará la convocatoria periódica de plazas para acceso al Cuerpo de modo que las vacantes no superen un determinado porcentaje; mientras que, por mor de la segunda, el desempeño de determinados puestos de inspección será especialmente valorado en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, los cuales, dados los términos tan genéricos en los que se expresa la norma, no estarán necesariamente incardinados en la Inspección de Educación.

QUINTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

La referencia a los informes y consultas efectuados en la elaboración del Proyecto, como el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, si se considera oportuno reflejarlos en la parte expositiva, debe consignarse en párrafo independiente de la fórmula promulgatoria, en la cual únicamente debe figurar la indicación del presente Dictamen, para expresar si la norma se ajusta al mismo o se separa de él (Directrices 13 y 16 de las de Técnica Normativa).

II. Al articulado.

a) En el artículo único debe suprimirse el artículo "el" que precede a "Decreto 316/2015", pues ya estaría incluido

en la forma contraída "del".

b) Comoquiera que lo que se pretende es dejar sin efecto y eliminar del ordenamiento la disposición adicional tercera del Decreto preexistente, debe sustituirse la expresión "queda suprimida la disposición adicional tercera...", por la más correcta en términos jurídicos (vid art. 2.2 del Código Civil) "queda derogada la disposición adicional tercera...".

c) Debería adecuarse, asimismo, la redacción del artículo 5.1 del Decreto 316/2015, toda vez que el inciso *"Del mismo modo, podrán ser ejercidas, en su caso, por los funcionarios docentes a los que se refiere la disposición adicional tercera de este decreto"*, quedaría sin la referencia normativa una vez se derogue la indicada disposición adicional tercera. Procede, en consecuencia, la supresión del inciso transcrito.

III. A la parte final.

Las reglas sobre entrada en vigor de la futura norma conforman el contenido propio de las disposiciones finales (Directriz 42, letra f), por lo que la previsión sobre la *vacatio* de la norma, de querer mantenerse en el Decreto -en rigor no sería necesaria dada la aplicación directa de lo establecido en el artículo 2.2 del Código Civil- debería incorporarse a una disposición final.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales, a las normas que lo rigen, sin perjuicio de la observación formulada en la Consideración Segunda de este Dictamen respecto al contenido de la MAIN.

TERCERA.- El resto de observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor coherencia y a su mejora técnica.

No obstante, V.E. resolverá.