



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 111/2002

(Pleno)

La Laguna, a 19 de septiembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 113/2002 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, con carácter de urgencia y al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto de Ordenación de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Canarias*, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el 26 de julio de 2002, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

El Dictamen viene solicitado con carácter urgente, debiéndose en consecuencia emitir en el plazo máximo de quince días, aunque, en tal caso, la reducción del plazo ordinario de emisión así operada debe ser motivada (art. 20.3 de la Ley del Consejo Consultivo). En este sentido, el escrito de solicitud trata de justificar la urgencia de referencia, pero, siendo obvio que no basta con la mera formulación de algún motivo a este fin, de manera que el mismo ha de estar suficientemente acreditado, en el presente supuesto es dudoso que la motivación sea adecuada habida cuenta, por un lado, que el Proyecto reglamentario afectado lo es de reforma de una normativa vigente durante considerable tiempo y, desde luego, desde que se aprobó la legislación en la materia a desarrollar y, por el otro, que es conocida la tramitación

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

en el Parlamento estatal de un Proyecto de Ley que, modificando la antedicha regulación legal, incide de nuevo en la citada materia y, más concretamente, en diversas cuestiones relativas, precisamente, a la Inspección educativa, como luego se reiterará.

2. La elaboración del Proyecto de Decreto se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias, a la vista de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo, constanding el informe de legalidad, acierto y oportunidad, la Memoria económica (Disposición Final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 21.5 y 7 del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda), el Informe de la Dirección General de Función Pública (art. 6.2 .1) de la ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, según la redacción dada por el art. 24.2 de la Ley 2/2002, de 27 de marzo) y el Informe del Servicio Jurídico (art. 20.f del Decreto 19/1992).

Así mismo, se ha dado cumplimiento al requisito establecido en el art. 24.1.c) de la Ley 50/1997, sobre audiencia a organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que representen intereses legítimos de los ciudadanos y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, pues se entiende cumplido mediante el informe emitido de forma preceptiva por el Consejo Escolar de Canarias, como órgano que garantiza la adecuada participación de los sectores integrantes de la comunidad educativa. Consta además certificación del Secretario de la Mesa sectorial de negociación del personal docente de centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

II

1. En ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas en materia de educación (actual art. 32.1 del Estatuto de Autonomía, EAC) y en desarrollo de la legislación básica en la materia, se dictó el Decreto 60/1995, de 24 de marzo, de Ordenación de la Inspección Educativa en la Comunidad Autónoma.

De conformidad con la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto que ahora se dictamina, la justificación de la nueva norma proyectada en la materia reguladora de la Inspección Educativa, que derogará la anteriormente citada, deriva de la necesidad de adecuar la inspección educativa en la Comunidad Autónoma (CAC) a lo

previsto en el Título IV (arts. 35 a 43) de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes, al considerarse que la citada normativa estatal introduce "novedades relevantes en los aspectos de organización y funcionamiento".

Por consiguiente, el parámetro sobre el que ha de enjuiciarse la adecuación jurídica del PD viene constituido por la legislación básica en la materia, fundamentalmente la citada Ley Orgánica 9/1995 y su Reglamento de desarrollo, también de carácter básico con excepción de los preceptos citados en su Disposición Final Primera, aprobado por RD 2193/1995, de 28 de diciembre, y modificado por el RD 1573/1996, de 28 de junio.

2. Entrando en el análisis del articulado propuesto, procede realizar las siguientes observaciones:

- En relación con el título de la norma, como en reiteradas ocasiones ha advertido este Consejo, se equipara el acto de aprobación de la misma, el Decreto del Gobierno, con la Norma que en él se contiene, el Reglamento de Ordenación de la Inspección Educativa.

- El PD contiene una prolija reiteración, con leves retoques, de preceptos de carácter básico (arts. 1.1, 2, 3.2, 18, 19, 21, 22, 24, 25.1). La reproducción de preceptos de tal naturaleza en la normativa autonómica constituye una deficiente técnica legislativa y se trata de una práctica que puede determinar la inconstitucionalidad de la norma, como ocurre en los supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproduce.

En el presente caso, la proximidad de la modificación de la Ley Orgánica que se desarrolla es patente, por cuanto se tramita en el Parlamento del Estado un Proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación, que afecta directamente a la materia objeto del desarrollo reglamentario propuesto.

A lo largo del texto articulado, al regular las funciones de las distintas categorías (v.gr. arts. 2.6; 5.c); 5.k); 9.k;)) las expresiones "elevando" o "elevar" deberían ser sustituidas por las de "efectuando" o "efectuar", más coherentes con las funciones de propuesta o informe que se están otorgando.

- Art. 5.-

Debe precisarse que la dependencia y funciones de la Inspección General lo será sin perjuicio de las atribuciones que corresponde a la Alta Inspección Educativa del Estado, en orden al cumplimiento de las facultades atribuidas en materia de enseñanza a las Comunidades Autónomas.

- Capítulo II.

De conformidad con el art. 43 de la LO 9/1995, las Administraciones Educativas, en el marco de sus competencias, organizarán su inspección educativa y desarrollarán su organización y funcionamiento. Especialmente a esta finalidad se destinan los arts. 4 a 16 PD, que constituyen su Capítulo II.

Según el art. 4.1 PD, la Inspección de Educación se organiza con criterios territoriales, si bien las áreas territoriales de actuación se determinarán por Orden de la Consejería competente. De ello deriva una total indefinición de la organización de la Inspección en una norma que, precisamente, trata de su organización y funcionamiento. Ello tiene además particular trascendencia en relación con el ámbito de actuación de las distintas categorías de Inspectores que integran, de acuerdo con el art. 4.2 PD, la Inspección de Educación, aclarando en particular este ámbito en relación con los Inspectores Centrales y los Responsables de gestión. Por ello, la definición de estos criterios territoriales debe efectuarse en el propio Reglamento, así como el ámbito de actuación territorial de las distintas categorías de inspectores.

Por otra parte, la regulación de estas distintas categorías de inspectores, con la salvedad del Inspector General y de los llamados "inspectores", resulta ambigua dado el grado de indefinición existente acerca de la articulación de los mismos, limitándose únicamente a relacionar las funciones de cada uno de ellos, sin configurar una estructura organizativa ni establecer claramente (con la excepción del Inspector General) si existen o no relaciones de jerarquía. El PD no establece, pues, una estructura organizada de los distintos tipos de inspectores, como correspondería a una norma destinada a la ordenación de la función inspectora.

Por lo demás, en relación con estos preceptos, cabe señalar lo siguiente:

- El art. 5 debe señalar quién nombra al Inspector General.

- El art. 9.a) atribuye a los Responsables de Gestión la coordinación de todo el personal adscrito a la Inspección. Por su parte, el art. 10.b) asigna a los Inspectores Coordinadores Territoriales, en su área territorial de actuación, la coordinación de los inspectores que actúen en su área territorial. Con ello, puede producirse un efecto de solapamiento en la función de coordinación que procede se clarifique.

- En concordancia con lo señalado anteriormente en relación con el art. 4 PD, se ha de especificar en el art. 10 cuáles son las áreas territoriales de actuación de los Coordinadores Territoriales.

- El art. 11 PD atribuye a la Consejería competente en materia de Educación el establecimiento de especialidades, por niveles educativos, dentro de la inspección. Si con ello se trata de crear especialidades dentro del Cuerpo de Inspectores, debe tenerse en cuenta que el art. 23.1 de la Ley de la Función Pública Canaria, en la redacción dada por el art. 9 de la Ley 2/2000, atribuye la creación de las mismas al Gobierno y no al Consejero competente en materia de educación.

Por otro lado, se observa que el proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación atribuye al Gobierno de la Nación la competencia de fijar, previa consulta a las Comunidades Autónomas, el cuadro de especialidades de Inspección Educativa (art. 104.1). Igualmente, respecto de los sistemas de provisión de puestos éstos atenderán a las especialidades establecidas.

- El art. 13 adolece de una marcada indefinición de la corresponsabilidad que en el mismo se prevé.

- Art. 18.2.-

Sin perjuicio de lo ya señalado en relación con que este precepto reitera normativa básica, es a su vez reiteración de lo que prevé el art. 21.

Además, la remisión al art. 23.2.b) PD que en el mismo se contiene lo es al art. 21.2.b) PD.

Finalmente, la especialización en determinadas áreas, programas o enseñanzas, como mérito específico al que se refiere el art. 18.2 en relación con el art. 21.2.b) del PD, siguiendo al art. 39.2.a) de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, quedará invalidada sí, como se contempla en el Proyecto de Ley

Orgánica de Calidad de la Educación, el sistema de provisión de puestos se configurase sobre la base de "especialidades".

- Art. 22.3.-

Este precepto reproduce el art. 13.2 del RD 2193/1995, de carácter básico. Sin embargo, introduce en el mismo una modificación en relación con la repetición del período de prácticas que en el art. 13 citado se establece de forma imperativa para la Administración, en tanto que el art. 22.3 PD lo configura de manera facultativa ("podrá autorizar"). Además, se observa que las actividades de formación de los inspectores organizadas por la CAC, para que genere efecto en todo el territorio nacional, requiere que dicha actividad se ajuste previamente al cumplimiento de las condiciones y requisitos básicos que el Gobierno establezca, una vez consultadas las Comunidades Autónomas (art. 105 del Proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación).

- Art. 24.-

Se advierte que no se desarrolla reglamentariamente el turno especial al que se refiere la Disposición Adicional Primera.4.b) de la LO 1/1990 y el art. 20 del RD 2.193/1995, de 28 de diciembre, modificado por RD 1.573/1996, de 28 de junio.

- Disposición Adicional Cuarta.-

La posibilidad de ejercer, con carácter transitorio, los funcionarios docentes adscritos en comisión de servicios las funciones de inspección puede alterar la esencia y naturaleza jurídica de la "comisión de servicios", al desempeñarlas funcionarios docentes no pertenecientes al Cuerpo de Inspectores, sin que la circunstancia de reunir las condiciones establecidas para el acceso al citado Cuerpo pueda sustituir el requisito de pertenecer al mismo (art. 64.1 y Disposición Adicional Tercera del RD 364/1995, de 10 de marzo, en relación con el art. 16 de la Ley 30/84).

C O N C L U S I Ó N

La adecuación del PD de Ordenación de la Inspección Educativa en la CAC al parámetro normativo de aplicación precisa la consideración de las cuestiones y reparos que se recogen en el Fundamento II.2 del presente Dictamen.