



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 7 / 2 0 0 9

(Pleno)

La Laguna, a 27 de abril de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 136/2009 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 25 de marzo de 2009, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de fecha 17 de marzo de 2009, según se desprende del certificado del que acompaña a la solicitud de Dictamen.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. En relación con la tramitación del procedimiento, ha de señalarse que la elaboración del Proyecto de Decreto se ajusta en términos generales a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

En el expediente remitido a este Consejo constan, además del texto de Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, los siguientes documentos:

a) Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada emitido por la Inspección General de Educación con fecha 28 de febrero de 2009 (art. 44 de la Ley

* **PONENTE: Sr. Bosch Benítez.**

1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias).

b) Memoria económica, de fecha 30 de enero de 2009, elaborada por la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes [art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

c) Informe de la Oficina Presupuestaria de la citada Consejería, emitido con fecha 6 de febrero de 2009 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

d) Informe del Consejo Escolar de Canarias, de fecha 17 de diciembre de 2008 [art. 20.f) de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares de Canarias], cuyas observaciones fueron incorporadas en su mayoría al Proyecto de Decreto.

e) Informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de 28 de enero de 2009 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

f) Informe de la Dirección General de la Función Pública, de 4 de marzo de 2009 [art. 6.2.l) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, y art. 55.a) del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad].

g) Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de fecha 6 de marzo de 2009 [art. 77.d) del mencionado Decreto 22/2008, de 19 de febrero].

h) Informe de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la citada Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en relación con la disposición final primera de la citada Ley 1/1983], emitido con fecha 12 de marzo de 2009 por la Secretaría General Técnica de la Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

i) Informe de legalidad de 13 de marzo de 2009, emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes y de Presidencia, Justicia y Seguridad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y

art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

j) Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 17 de marzo de 2009 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda], una vez solventados los reparos advertidos en sus anteriores informes de 22 de enero y 18 de febrero, respectivamente.

k) Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de 13 de marzo de 2009 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno y disposición adicional primera del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad).

3. Por lo que se refiere a la estructura y contenido del Proyecto de Decreto, el mismo consta de una Introducción a modo de exposición de motivos, 19 artículos, estructurados en cinco Capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Capítulo I (arts. 1 a 5) regula el objeto, ámbito de aplicación, fines, funciones y atribuciones de la Inspección de Educación.

El Capítulo II, dividido en cuatro Secciones, se destina a la regulación del funcionamiento y organización de la Inspección de Educación. Sus cuatro Secciones contemplan, respectivamente, los principios para el funcionamiento de la Inspección (arts. 6 y 7), el Inspector/a General de Educación y el Inspector/a Central (arts. 8 y 9), los Órganos de asistencia (arts. 10 y 11) y los Servicios Territoriales de la Inspección de Educación (arts. 12 a 16).

El Capítulo III (art. 17) regula el Acceso a la Inspección.

El Capítulo IV (art. 18) se destina a la Formación permanente del personal inspector de educación.

El Capítulo V (art. 19) regula la evaluación de la inspección.

La disposición adicional única contempla el desempeño de las funciones inspectoras por personal inspector accidental.

Las disposiciones transitorias se refieren, respectivamente, a las retribuciones y a la adscripción del personal inspector.

La disposición derogatoria procede a la derogación del Decreto 135/2002, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este decreto.

La disposición final primera autoriza a la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones requiera la aplicación del presente Decreto.

La disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor de la norma, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

El Proyecto de Decreto tiene por objeto la ordenación de la Inspección de Educación y el ejercicio de sus funciones en todos los Centros, programas y servicios, tanto públicos como privados, del ámbito de gestión de la Comunidad Autónoma de Canarias correspondientes a las enseñanzas establecidas en el art. 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, con excepción de las enseñanzas universitarias.

De acuerdo con lo señalado en la Introducción del Proyecto de Decreto, resulta necesaria la aprobación de una nueva regulación autonómica que desarrolle lo propuesto en el Título VII de la citada Ley Orgánica y permita modificar la actual organización central y territorial de la Inspección educativa y su funcionamiento, abordando aspectos relativos a su objeto, ámbito, fines, funciones y atribuciones; organización y funcionamiento; acceso; formación y actualización, así como evaluación de la actividad inspectora, con lo que se establecen los principios rectores de la Inspección al servicio de las políticas educativas de la Comunidad Autónoma.

La norma proyectada se incardina, pues, en las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza asumidas en virtud del art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La legislación básica en la materia viene fundamentalmente constituida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que dedica a la Inspección del sistema educativo su Título VII, de carácter básico con la única excepción del art. 154.

De conformidad con lo previsto en el art. 148.2 de esta Ley, corresponde a las Administraciones Públicas competentes ordenar, regular y ejercer la Inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial. No obstante, desde un adecuado análisis del régimen constitucional de distribución de competencias, se trata ésta de una norma que, en puridad, carece de efectos atributivos en relación con las competencias autonómicas. En efecto, si bien en ocasiones de la Jurisprudencia constitucional parece desprenderse que, aun cuando sea indirectamente, la legislación básica también cumple una función delimitadora de las competencias autonómicas (véanse, entre otras, las SSTC 68/1984, 69/1988 y 151/1992), la regla general reiteradamente señalada por el Tribunal Constitucional es que únicamente la Constitución y los Estatutos de Autonomía son quienes determinan el reparto competencial, con la salvedad de las leyes orgánicas de delegación o transferencia (véase, por todas, la STC 76/1983).

Por otra parte, aunque el título competencial específico es el que figura en el aludido art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la norma proyectada tiene encaje igualmente en las competencias asumidas en materia de función pública (art. 32.6) y de autoorganización de su propia Administración (art. 30.1 EAC).

III

El contenido del Proyecto de Decreto se ajusta en general a la normativa básica de aplicación, si bien procede realizar las siguientes observaciones:

Título de la norma.

No se distingue adecuadamente entre la norma reglamentaria y el Decreto del Gobierno por el que se procede a su aprobación.

Art. 4 PD.

Este precepto reproduce el art. 152, de carácter básico, de la Ley Orgánica de Educación (LOE). Debe advertirse, sin embargo, que el precepto se refiere erróneamente a las *Administraciones educativas* y no a la Administración autonómica.

Disposición adicional única PD.

Conforme a esta disposición, podrán desempeñar funciones inspectoras quienes pertenezcan a alguno de los Cuerpos que integran la función pública docente, adscritos en comisión de servicios, que reúnan los requisitos de mérito y capacidad

establecidos para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación en la disposición adicional duodécima.4) de la LOE, llevándose a cabo la provisión de estos puestos mediante los procedimientos que se determinen de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Se trata de una posibilidad prevista en la disposición adicional cuarta del todavía vigente Decreto 135/2002. A este respecto, se hace necesario repetir lo que ya señaló este Consejo en el Dictamen 111/2002, de 19 de septiembre, en relación, justamente, con el contenido de la mencionada disposición adicional cuarta. Se dijo entonces lo siguiente: “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 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función pública)”.

En el mismo sentido, idéntica tal observación respecto al texto actual de la disposición adicional única del Proyecto de Decreto se formula por el Servicio Jurídico, en su ya citado informe de fecha 28 de enero de 2009.

Conviene recordar que el art. 152 LOE preceptúa: “La Inspección Educativa será ejercida por las Administraciones educativas a través de funcionarios públicos adscritos al Cuerpo de Inspectores de educación, así como pertenecientes al extinguido Cuerpo de Inspectores al servicio de la Administración educativa creado por la citada Ley 30/1984, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, que no hubieran optado en su momento por la incorporación al de Inspectores de Educación”. Por su parte, en el apartado 2 de la disposición adicional 13ª de esta Ley se prevé que aquellos funcionarios de los Cuerpos docentes que accedieron a la función inspectora de conformidad con las disposiciones de la Ley 30/1984, modificada por la Ley 23/1988, y que no hubieran accedido al Cuerpo de Inspectores de Educación a la entrada en vigor de esta Ley (la L.O. 2/2006), podrán continuar desempeñando la función inspectora con carácter definitivo y hasta su jubilación como funcionarios, de conformidad con las disposiciones por las que accedieron al mismo.

La regulación legal no contempla, pues, la posibilidad del desempeño de la función inspectora con carácter accidental por funcionarios adscritos en comisión de

servicios que pertenezcan a algunos de los Cuerpos que integran la función pública docente, por lo que la previsión contenida en esta disposición adicional no encuentra acomodo en la normativa básica.

Por otra parte, es verdad que este supuesto está previsto en la normativa estatal y autonómica, pero debe advertirse que, en primer lugar, la comisión de servicios no puede utilizarse para acceder a un puesto perteneciente a Cuerpo o Escala diferentes; en segundo lugar, y consecuentemente, conviene recordar también que se trata de un supuesto de adscripción *temporal* cuya provisión no puede llevarse a cabo mediante el procedimiento que establece la norma proyectada (una especie de concurso de méritos).

Finalmente, no se desconoce que el Anexo III, en relación con el art. 46, de carácter básico, del Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los Cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica de Educación, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, prevé entre los méritos que han de establecerse en los baremos de las convocatorias para la fase de concurso, el ejercicio como inspector accidental. Sin embargo, se trata de un mérito no previsto en la disposición adicional duodécima.4) de la LOE y, como se ha señalado, la citada Ley Orgánica no establece la posibilidad del desempeño accidental.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento III.