

EXPTE. 297/2019

INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE AUTORIDAD DEL PROFESORADO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el presente informe, con base en los siguientes fundamentos:

I. Antecedentes.

Con fecha xx de xxx de 2019, ha tenido entrada en esta Secretaría General Técnica, comunicación interior de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional solicitando el preceptivo informe sobre al "*Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de autoridad del profesorado*"

II. Marco normativo.

El desarrollo del artículo 27 de la Constitución, relativo al derecho a la educación, se encuentra fundamentalmente en las Leyes Orgánicas 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En este sentido, teniendo en cuenta la materia que nos ocupa, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, en su art. 4.f), al enumerar los derechos de los padres y tutores, contempla en relación con la educación de sus hijos o pupilos, el derecho a respetar y hacer respetar las normas establecidas por el centro, la autoridad y las indicaciones u orientaciones educativas del profesorado. No obstante, si bien se configura como derecho, podríamos entender que el mismo también tiene naturaleza de deber, constituyéndose, por ende, en una doble vertiente.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en su art. 104 atribuye a las Administraciones educativas el mandato de velar por que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea. Asimismo, dispone que las Administraciones educativas prestarán una atención prioritaria a la mejora de las condiciones en que el profesorado realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente.

En consonancia con lo anterior, el art. 105 concreta medidas para el profesorado de los centros públicos estableciendo que corresponde a las Administraciones educativas, respecto del profesorado de los citados centros, adoptar las medidas oportunas para garantizar la debida protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de la responsabilidad civil, en relación con los hechos que se deriven de su ejercicio profesional.

Por otro lado, si bien la Ley, como ya se ha expuesto, tiene entre sus fines la mejora de las condiciones en que el profesorado realiza su trabajo, así como el reconocimiento, apoyo y valoración social de la

función docente, la misma también aborda la regulación de una serie de normas de organización, funcionamiento y convivencia en el art. 124.

Es en el marco de estas normas donde la Ley contempla que los centros elaboren un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual. Asimismo, el artículo 124 continúa señalando que las normas de convivencia y conducta de los centros son de obligado cumplimiento, y deben concretar los deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de incumplimiento. Pues bien, en relación con ello, el apartado 3 del artículo 124 establece que *"Los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública. En los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por profesores, profesoras y miembros del equipo directivo de los centros docentes tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios alumnos y alumnas"*.

A nivel autonómico, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, se expresa en términos similares a los ya indicados preceptuando en su art. 23, apartado 1, que *"La Administración educativa velará para que el profesorado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea"*. El apartado 6, continúa disponiendo que *"La Administración educativa proporcionará asistencia psicológica y jurídica gratuita al personal docente de todos los niveles educativos, a que se refiere la presente Ley, que preste servicios en los centros docentes públicos por hechos que se deriven de su ejercicio profesional. La asistencia jurídica consistirá en la representación y defensa en juicio, cualesquiera que sean el órgano y el orden de la jurisdicción ante los que se diriman, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente."*

En relación con dicho derecho a la asistencia psicológica y jurídica gratuita cabe matizar que el art. 14.f) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, reconoce a los empleados públicos como derecho individual, el derecho a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.

Por otro lado, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, regula en el art. 127.1.e) el proyecto educativo de los centros, los cuales abordarán, entre otros aspectos, el plan de convivencia, que incluirá las normas de convivencia, tanto generales del centro que favorezcan las relaciones de los distintos sectores de la comunidad educativa, como particulares del aula, y un sistema que detecte el incumplimiento de las normas y las correcciones que, en su caso, se aplicarían.

III. Competencia y rango normativo.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, contempla en el art. 10.3.2º, entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, el acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que

les permita su realización personal y social. Dicho objetivo encuentra su desarrollo en el art. 21, conforme al cual, se garantiza, mediante un sistema educativo público, el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio.

En cuanto al ámbito competencial, el Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye en el art. 52.2 a la Comunidad Autónoma como competencia compartida, *"el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular, el régimen de becas y ayudas estatales, los criterios de admisión de alumnos, la ordenación del sector y de la actividad docente, los requisitos de los centros, el control de la gestión de los centros privados sostenidos con fondos públicos, la adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa".*

De acuerdo con el art. 42.2.2º del Estatuto de Autonomía, las competencias compartidas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.

Con respecto a la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 111 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la misma corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno. A su vez, el art. 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, concreta que el Consejo de Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el Estatuto de Autonomía mediante la aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de Andalucía, correspondiendo a la Consejería competente iniciar el procedimiento mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto.

En este sentido, la competencia de la Consejería de Educación y Deporte para iniciar el procedimiento se fundamenta de un lado, en el art. 21.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según el cual corresponde a las personas titulares de las Consejerías proponer al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley o los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías, y de otro lado, en el Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece su estructura orgánica.

IV. Tramitación.

Al tratarse de un anteproyecto de ley, la tramitación ha de ajustarse a las prescripciones del artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía, así como a las contenidas en el Acuerdo de 22 de octubre de 2002 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

El inicio del expediente se acordó por el Consejero de Educación y deporte el 16 de abril de 2019. En su sesión de 23 de abril de 2019 el Consejo de Gobierno acuerda que se soliciten los informes y se dé

audiencia a los órganos, organismos y entidades que se relacionan en el acuerdo, sin perjuicio de los informes y dictámenes preceptivos que han sido solicitados por esta Secretaría General Técnica.

Concluido el plazo para la emisión de informes y el trámite de audiencia e información pública, procede emitir informe por parte de esta Secretaría General Técnica sobre el texto del anteproyecto una vez valorado, por el centro directivo impulsor del anteproyecto, el sentido de los informes y las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia.

V. Objeto y estructura.

El objeto del anteproyecto es, a tenor de su artículo 1, reconocer la autoridad del profesorado que presta servicios en el Sistema Educativo Público de Andalucía, así como fomentar la consideración y el respeto que le son debidos en el ejercicio de sus funciones y competencias, señalando en su artículo 2 que el ámbito de aplicación se entenderá referido al conjunto de actuaciones incluidas en la programación general de la enseñanza.

El anteproyecto se estructura en una parte expositiva titulada, como aconsejan las directrices de técnica normativa, "Exposición de Motivos", y una parte dispositiva que cuenta con 11 artículos, estructurados en tres capítulos: capítulo I "Disposiciones Generales" (arts 1 a 6); capítulo II "Protección jurídica y psicológica al personal docente" (arts. 7 a 9) y capítulo III "Medidas de apoyo al profesorado" (artículos 10 y 11).

La parte final contiene dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, y tres disposiciones finales, introduciéndose en la disposición final primera una modificación de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de Andalucía en dos aspectos: nueva redacción del artículo 106.3 y supresión del Anexo VII apartado 4 sobre Enseñanzas de Arte Dramático.

En cuanto a la estructura y sistemática del texto entendemos que la misma resulta adecuada al rango del proyecto y a su contenido.

VI. Observaciones al texto.

Sobre el texto del anteproyecto que guarda gran similitud con la Ley 3/2014, de 16 de abril, de autoridad del profesorado de la Comunidad de Castilla y León, se formulan las siguientes:

Con carácter general, como ya dijimos en el informe de validación del pasado 15 de abril, previo al acuerdo de inicio, el contenido esencial del anteproyecto (consideración del profesorado como autoridad pública, presunción de veracidad, derechos en el ejercicio de la función docente, asistencia jurídica y psicológica...) se encuentra regulado en la normativa básica (LOE) y en la propia Ley de Educación de Andalucía, como hemos señalado en la descripción del marco jurídico, resultando, por tanto, muchos de los preceptos del anteproyecto reiterativos, sin que produzcan una auténtica innovación del ordenamiento jurídico, como resultaría esperable de una norma de este rango.

- A la "Exposición de Motivos":

- a) En el expositivo I se hace referencia al artículo 10.3. 2º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, señalando que éste garantiza el acceso "de toda la población andaluza" a una educación permanente y de calidad; en realidad el tenor del citado apartado del artículo es "El acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que le permita su realización personal y social"; por lo que se debe respetar los términos exactos empleados por la norma estatutaria que se cita y sustituir "población andaluza", término no definido en el EAA, por "andaluces".
- b) En relación con el expositivo I, así como con el IV, se recomienda concretar el título competencial dentro del art. 52 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, entendiendo por nuestra parte que el mismo encuentra su fundamento en su apartado 2 .
- c) El expositivo II y en particular algunos de sus párrafos adolece, a nuestro criterio, de un exceso de retórica, conteniendo exhortaciones, declaraciones didácticas y otras análogas que en lo posible deberían evitarse. La parte expositiva, desde la perspectiva de una buena técnica legislativa, debe explicar la norma, no hacer su apología introduciendo excursos más o menos doctrinales.

Al articulado:

- Artículo 1. Objeto y finalidad.

Pudiera existir una contradicción entre el ámbito al que se hace referencia al definir el objeto de la Ley y el expresado en el artículo siguiente. En este primer artículo, el ámbito parece ser el sistema educativo andaluz, que comprendería tanto centros sostenidos con fondos públicos, como centros privados no sostenidos con fondos públicos; en tanto que, en el artículo 2 se hace referencia expresa al Sistema Educativo Público de Andalucía que, conforme al artículo 3.3 de la Ley de Educación de Andalucía, estaría integrado por:

- "a) Los centros docentes públicos de titularidad de la Junta de Andalucía.*
b) Los centros docentes públicos de titularidad de las Corporaciones locales y de otras administraciones públicas creados mediante convenios de cooperación.
c) Los centros docentes privados concertados, sin perjuicio de la legislación específica aplicable establecida en el Capítulo IV del Título IV de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y disposiciones que la desarrollen.
d) Los servicios, programas y actividades de la Administración educativa."

- Artículo 2. Ámbito de aplicación.

En el apartado 1, damos por reproducida la observación formulada con respecto al anterior precepto.

Apartado 2, sugerimos por ser más exacta y completa la siguiente redacción: *"El ámbito de aplicación de la Ley se entenderá referido al conjunto de actuaciones incluidas en la programación general de la enseñanza, conforme al artículo 2 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, entre las que se incluyen las actuaciones que desarrollen los centros docentes para ofrecer nuevos servicios y actividades al alumnado fuera del horario lectivo, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del citado artículo"*

El apartado 3, se podría añadir "cualquier que fuera el momento y el lugar" en que se produjesen los actos siempre que resulten motivados por la condición profesional del docente.

- Artículo 3. Principios generales.

En la letra i) se enuncia el deber de los "tutores legales" de contribuir responsablemente a la educación de sus hijos. El término "tutores legales" en este contexto no es adecuado, el término podría ser "representantes legales" que engloba tanto a quienes ejercen la patria potestad sobre el menor, como a quien ejerce la tutela; o bien *"los padres o tutores"*

Salvo las excepciones que se establecen, el artículo 162 del Código Civil dispone: *"Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados."*

En cambio, a tutela están sometidos (art. 222 CC)

"Estarán sujetos a tutela:

- 1.º Los menores no emancipados que no estén bajo la patria potestad.*
- 2.º Los incapacitados, cuando la sentencia lo haya establecido.*
- 3.º Los sujetos a la patria potestad prorrogada, al cesar ésta, salvo que proceda la curatela.*
- 4.º Los menores que se hallen en situación de desamparo."*

Artículo 5. Deber de colaboración.

Como ya se expresó en el informe de esta Secretaría previo a la adopción del acuerdo de inicio: La disposición de la Ley Orgánica de Educación a la que se hace referencia tiene por contenido las condiciones de legitimación para el tratamiento de datos de carácter personal del alumnado y familias en el ámbito del servicio educativo, en ningún caso se refiere a un deber de colaboración genérico de las familias "para la aplicación de las normas que garanticen la convivencia en los centros docentes".

Entendemos que, tal como está redactado, este artículo resulta supérfluo. En caso de que se decida mantenerlo habría que hacer referencia al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al

tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), sin perjuicio de la referencia a la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

Desde el punto de vista de la sistemática, el título del precepto no se corresponde con su contenido.

Artículos 7, 8 y 9. Se trata de meras reproducciones de los establecido en la normativa básica y en la ley autonómica, como se desprende de la descripción del marco normativo y se expresó en las consideraciones de carácter general.

Artículo 7. Autoridad Pública.

Dado que en los centros privados los docentes no son funcionarios públicos, debería hacerse alguna acotación al carácter de "autoridad pública" que en este precepto se predica, sin más, de todos los docentes del Sistema Educativo Público de Andalucía que incluye a centros privados concertados.

Muy acertada nos parece la precisión contenida en el artículo 5 de la Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de Autoridad del Profesorado de la Generalidad valenciana: "*En los centros educativos privados, la condición de autoridad de su personal quedará limitada al ámbito interno y disciplinario de las relaciones entre el profesorado y el alumnado*" Se somete a consideración establecer una cláusula de similar tenor.

Artículo 8. Presunción de veracidad.

Se somete a consideración que para los centros educativos privados, la efectividad de la presunción de veracidad deba recogerse en sus reglamentos de régimen interior, normas internas de funcionamiento, etc...

Artículo 9. Asistencia jurídica y psicológica.

Conforme a este precepto la asistencia jurídica y psicológica se prestará al profesorado de los centros docentes públicos, es decir, de los que son titulares las Administraciones públicas, y no sólo los de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía.

Artículo 10. Protección y reconocimiento.

En cuanto al apartado e) no encontramos la relación, al menos directa, con medidas de protección y reconocimiento.

Artículo 11. Responsabilidad y reparación de daños.

En este precepto se introduce un deber de reparar los daños ocasionados por el alumnado, bien de forma dolosa, bien por negligencia, y lo hace en términos similares a las leyes de otras Comunidades Autónomas, como las de Castilla y León, Madrid, La Rioja, Castilla la Mancha, Valencia, Aragón, Galicia, Cataluña en su Ley de Educación, etc...

Estamos ante la consecuencia indemnizatoria de la llamada responsabilidad civil extracontractual: *"El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado."* (artículo 1902 CC).

Esta obligación de reparación de daños, como nos recuerda el art. 1903 CC, no solo es exigible por actos u omisiones propios sino también por los que cometen aquellas personas de las que se debe responder. En este sentido, el precepto citado determina que: *"La obligación que impone el artículo anterior es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder."*

Los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda. Los tutores lo son de los perjuicios causados por los menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía.

Las personas o entidades que sean titulares de un Centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los periodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del Centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias.

La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño."

Es lo que se denomina responsabilidad por *"culpa in vigilando"*.

Ahora bien, las previsiones del precepto que examinamos se refieren a los daños causados a las instalaciones y bienes del centro, en cuyo caso no se daría el supuesto de responsabilidad extracontractual o patrimonial del titular del centro, porque los daños no se han ocasionado a un tercero, sino al propio centro, recordemos que la base de la responsabilidad civil extracontractual es *"causar daño a otro"* (art. 1902); también se refiere el precepto analizado a los *"daños a las pertenencias de todos los miembros de la comunidad educativa"* en cuyo caso habría que estar, a nuestro juicio, en caso de que los causantes del daños sean menores de edad y el daño se produjese mientras están bajo la vigilancia del profesorado, a lo dispuesto en el referido art. 1903 CC o a las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el funcionamiento del servicio público educativo.

Traemos a colación, por su relevancia en la materia la Sentencia del Tribunal Supremo 16 de diciembre de 2009 en recurso de casación frente a una sentencia del TSJ de Madrid sobre el Decreto 15/07, de 19 de abril de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la referida Comunidad, ya derogado, en cuyo artículo 19 se establecía: "1. *Los alumnos quedan obligados a reparar los daños que causen, individual o colectivamente, de forma intencionada o por negligencia, a las instalaciones, a los materiales del centro y a las pertenencias de otros miembros de la comunidad educativa, o a hacerse cargo del coste económico de su reparación. Asimismo, estarán obligados a restituir, en su caso, lo sustraído. Los padres o representantes legales asumirán la responsabilidad civil que les corresponda en los términos previstos por la Ley. [...]*

En la materia que aquí nos interesa, la sentencia declara:

"Tampoco entraña ninguna novedad el art 19 del Decreto , idéntico al art 12 del derogado Decreto 136/02 y art. 44 del Real Decreto 732/1995 , ni supone contradicción con el art. 1903 del C.Civil, pues ambas responsabilidades se mueven en ámbitos diferentes.

El art. 1903 es aplicable a los daños que se causen a terceros , mientras que el art. 19.1 del Decreto establece la responsabilidad de los alumnos de reparar los daños que causen "individual o colectivamente, de forma intencionada o por negligencia, a las instalaciones, a los materiales del centro y a las pertenencias de otros miembros de la comunidad educativa, o a hacerse cargo del coste económico de su reparación"

"[...] El tercer y último motivo de casación, que se fundamenta al igual que los anteriores en el artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional se invoca la vulneración del artículo 1903 del Código Civil y 139, 140 y 141 de la Ley 30/1992 .

Este motivo debe ser rechazado, pues este precepto del Código Civil reconoce la responsabilidad extracontractual indirecta, al establecer la obligación de reparar el daño causado por actos u omisiones de aquellas personas de quienes se debe responder cuando no se pruebe el empleo de toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño, mientras que el artículo 19 del Decreto impugnado se aplica a supuestos que no concurren los presupuestos o requisitos del artículo 1903 del Código civil , es decir, en los supuestos en que los alumnos de forma intencionada o negligente y sin media culpa "in vigilando" de los profesores, causen daños a las instalaciones, a los materiales del centro o a las pertenencias de otros miembros de la comunidad."

En todo caso, ni la referencia al art. 1903 CC, ni a las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración deberían eludirse, por lo que se recomienda una redacción del siguiente tenor:

"Dejando a salvo lo establecido en el artículo 1903 del Código Civil y las normas sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, el alumnado queda obligado a reparar los daños [...]"

En otro orden de cosas, como ya se ha indicado, la expresión “padres, madres o representantes legales” es redundante, puesto que los padres si ostentan la patria potestad son los representantes legales del menor, posiblemente se ha querido decir “padres, madres o tutores”, o bien, simplemente, “representantes legales”.

Disposición adicional segunda. Inspección educativa.

Estimamos que esta disposición es innecesaria, como se ha señalado el art. 153 LOE reconoce a los inspectores de educación en el ejercicio de sus funciones la condición de autoridad pública.

Disposición transitoria segunda. Entrada en vigor de la disposición final primera.

Desde nuestro punto de vista resultaría más exacta una redacción del siguiente tenor o similar: “ La entrada en vigor de la modificación de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía prevista en la disposición final primera se producirá [...]”.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Siguiendo las directrices de técnica normativa, antes de los apartados (texto de regulación) deberá figurar el texto marco:

“La Ley 4/1988 de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía queda modificada como sigue:

Uno. [...]

Disposición final segunda. Desarrollo de la Ley.

La cita del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para fundamentar la habilitación al Consejo de Gobierno para el desarrollo de la Ley, es incorrecta. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 ha declarado inconstitucional los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4, en base a los argumentos expuestos en el fundamento jurídico quinto a):

“a) Conforme al art. 129.4, párrafo tercero, las leyes pueden apoderar a “los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos”, pero, en este caso, la habilitación “tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”: “Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo”.

Esta previsión ordena con carácter general aspectos muy relevantes del sistema de fuentes, tanto estatal como autonómico. Articula, en lo que aquí importa, una distribución interna o reparto de poder normativo entre los órganos o instituciones de cada Comunidad Autónoma. En particular, prohíbe con

carácter general que el parlamento territorial (o el Gobierno autonómico, en su caso, cuando adopta normas con rango legal conforme a su Estatuto de Autonomía) confíe el desarrollo reglamentario de sus leyes (o, en su caso, de decretos legislativos y decretos-leyes) a las consejerías u órganos integrados en ellas. Tal desarrollo debe, como regla, conferirse directamente al Consejo de Gobierno.

Según la demanda, el art. 129.4, párrafo tercero, desconoce que el art. 68 EAC atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno de la Generalidad del mismo modo que el art. 97 CE habilita al Gobierno de la Nación. También que, según la doctrina constitucional, esa regulación estatutaria permite la desconcentración de la potestad reglamentaria en órganos distintos del Consejo de Gobierno. De modo que la previsión impugnada incurriría en inconstitucionalidad por ocupar espacios reservados al Estatuto de Autonomía y, en todo caso, por invadir la potestad autonómica de autoorganización."

Salvo mejor criterio fundado en derecho, es cuanto me cumple informar a V.I.

Sevilla, a 10 de septiembre de 2019

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: José Juan Bautista Romero



Fdo.: Pedro Angullo Ruiz

