

Expte. 262/2021

INFORME PRECEPTIVO QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE MODIFICA EL DECRETO 115/2002, DE 25 DE MARZO, POR EL QUE SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA Y POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 302/2010, DE 1 DE JUNIO, POR EL QUE SE ORDENA LA FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE, Y REGULA LA SELECCIÓN DEL PROFESORADO Y LA PROVISIÓN DE PUESTOS DOCENTES.

Por la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos se remite el proyecto de Decreto mencionado en el encabezamiento.

Conforme a lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Secretaría General Técnica emite el presente informe.

SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA APROBADAS POR ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS DE 22 DE JULIO DE 2005.

El texto se analizará desde la perspectiva de las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 que, como señala el Consejo de Estado en su dictamen 621/2004, *“su objetivo esencial es la homogeneización y normalización en origen de los textos de las disposiciones”* .

Estas directrices no son aplicables de forma directa en nuestra Comunidad Autónoma, si bien, se viene admitiendo de forma pacífica su aplicación, además su aplicación supletoria queda fundamentada del siguiente modo:

El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, aprobó las instrucciones sobre procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la instrucción primera se dispone la aplicación de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Función Pública, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones generales de la Junta de Andalucía que dispuso la aplicación de las directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, remisión que hoy hay que entender actualizada al Acuerdo de 22 de julio de 2005.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	29/10/2021	PÁGINA 1/10
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

I- MARCO NORMATIVO

El Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece en el artículo 2, sobre su ámbito de aplicación, que el personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, contiene diversas disposiciones adicionales sobre las bases del régimen estatutario de la función pública docente; así la DA 6ª establece que : *“1. Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente.*

2. Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior.”

Por su parte, la DA 7ª establece los Cuerpos en los que se ordena la función pública docente, la DA 9ª establece los requisitos para el ingreso en los Cuerpos de funcionarios docentes y la DA 12ª se refiere al ingreso y a la promoción interna.

Por otra parte, en el capítulo II del Título VII rubricado “Inspección educativa” , se ocupa de las funciones, atribuciones de los inspectores, principios de actuación y organización de la inspección educativa, estableciendo el artículo 154:

“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

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021	PÁGINA 2/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO		
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

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.”

En el Derecho propio de Andalucía, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, se ocupa de la ordenación de la función pública docente art. 13, de la selección de profesorado art. 15 y de la provisión de puestos docentes en su artículo 16, que dispone:

“1. Con carácter general, los puestos de trabajo docentes en los centros, zonas y servicios educativos se ocuparán por profesorado funcionario de carrera mediante el sistema ordinario de concurso de traslados.

2. La Administración educativa convocará, conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, concursos específicos, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, para la provisión de puestos de trabajo docentes vacantes, con carácter provisional, por profesorado funcionario de carrera que no haya obtenido plaza con carácter definitivo mediante concurso de traslados, así como por personal funcionario interino.

3. Asimismo, la Administración educativa convocará concursos específicos para la provisión, con carácter provisional, de aquellos puestos de trabajo docentes, a los que se refiere el apartado 7 del artículo 13 de la presente Ley, que no puedan ser ocupados mediante los sistemas a que se refieren los apartados anteriores. En todo caso, se actuará conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.”

En cuanto a la Inspección educativa, contiene diversos preceptos en la sección 3ª del capítulo II de su Título V (arts 145 a 150 sobre inspección del sistema educativo, organización de la inspección educativa, planes de actuación, consideración de autoridad pública, visita a los centros docentes, formación y evaluación)

La Administración educativa andaluza reguló la organización y el funcionamiento de la Inspección educativa mediante el Decreto 115/2002, de 25 de marzo, norma anterior a la Ley Orgánica de Educación y a la Ley de Educación de Andalucía.

El desarrollo reglamentario de la ordenación de la función pública docente en la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha llevado a cabo por el Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y se regula la selección del

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021	PÁGINA 3/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO		
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

profesorado y la provisión de los puestos de trabajo docentes que ha experimentado diversas modificaciones.

II- COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO.

De conformidad con el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva para la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.

Y conforme al apartado 2 del citado precepto, ostenta la competencia compartida sobre la ordenación del sector y de la actividad docente, así como la adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, y la política de personal al servicio de la Administración educativa.

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 (art. 45.2 2º).

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, el artículo 112 del EAA establece que corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan, correspondiendo al titular de la Consejería, ex artículo 21, proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías.

Conforme al artículo 46 de la Ley, los decretos acordados en Consejo de Gobierno son las decisiones que aprueban normas reglamentarias de este.

III . TRAMITACIÓN SEGUIDA HASTA LA FECHA DE EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME.

Previamente a la elaboración del proyecto normativo se procedió, conforme establece el art. 133.1 LPACAP, a realizar una consulta pública previa mediante Resolución de 23 de marzo de 2021, de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humano

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021	PÁGINA 4/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO		
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

en el portal web de la Junta de Andalucía, elaborándose una memoria en la que se indica que se han analizado las aportaciones recibidas.

Tras el informe previo de validación emitido por esta Secretaría General Técnica el 29 de abril, el Consejero de Educación y Deporte adoptó el acuerdo de inicio de tramitación del proyecto normativo el 7 de mayo.

Constando en el expediente todos las memorias emitidas por el órgano proponente, que se consideran suficientes y adecuadas.

Iniciado el expediente se otorgó trámite de audiencia a organizaciones y entidades y por Resolución de 10 de mayo de 2021 del Director General de Profesorado y Recursos Humanos se abrió trámite de información pública abreviado por siete días hábiles.

Se han solicitado los informes preceptivos:

- Dirección General de Presupuestos, a través de la Secretaría General para la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

El informe fue emitido el 29 de septiembre de 2021, siendo “ *favorable al proyecto de Decreto citado, en cuanto a su incidencia económico financiera, sin perjuicio de las consideraciones que estimen oportunas por parte de la Secretaría General para la Administración Pública.*”

- Secretaría General para la Administración Pública, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa, así como con lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, en relación con el artículo 5 del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

El informe de 26 de octubre de 2021, concluye que: “ *A la vista de los antecedentes expuestos, del concreto alcance de la propuesta recibida y del informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, no cabe sino apreciar que la propuesta está formulada*

en el ámbito de las competencias de autoorganización de la Consejería proponente por lo que ninguna observación procede formular al respecto, más allá de constatar que el

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	29/10/2021	PÁGINA 5/10
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

complemento específico de las plazas de los Inspectores de educación que figura en el Anexo resulta superior, en todos los niveles, al que tienen asignadas las plazas de nivel equivalente de los funcionarios de la Administración General.”

-Petición de dictamen al Consejo Escolar de Andalucía de conformidad con la Ley 4/1984, de 9 de enero, de regulación de los Consejos Escolares.

El Pleno del Consejo Escolar de Andalucía emitió su dictamen el pasado 22 de junio, concluyendo *“El Consejo Escolar de Andalucía, no realiza ninguna enmienda u observación a este Proyecto de Decreto.”*

-Petición de informe a la Unidad de Género de la Consejería, conforme al Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del informe de Evaluación de Impacto de Género.

Este informe no consta aun en el expediente.

- Consta certificado de que el proyecto se trató en Mesa Sectorial de Educación del pasado 19 de abril.

-El órgano directivo proponente ha ido elaborando dos memorias en las que ha valorado las alegaciones y observaciones producidas en los trámites de audiencia e información pública y derivada de informes preceptivos (14 de junio y 28 de octubre suscritas por el Director General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos)

IV- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

La norma en proyecto es una norma modificativa de dos Decretos, por tanto se trata de una modificación múltiple que, con independencia de que existan numerosos ejemplos en nuestro derecho, no parece una buena práctica de técnica normativa.

La directriz 52 de las Directrices de Técnica Normativa, que no son una norma jurídica y, por tanto, carecen de eficacia normativa, muestra su preocupación respecto de las modificaciones múltiples, considerando que estas deben evitarse, porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y la localización de las disposiciones modificadas.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	29/10/2021	PÁGINA 6/10
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Dicho esto, cabe señalar que la estructura del texto es acorde con una norma que efectúa una modificación múltiple, pues se halla dividida en artículos, uno por cada disposición modificada.

Por tanto, se estructura en un preámbulo, dos artículos, el artículo 1 que modifica el Decreto 115/2002, de 25 de marzo, subdividido en dos apartados y el artículo 2 que modifica el Decreto 302/2010, de 1 de junio; así como una disposición final en la que se prevé la entrada en vigor de la norma.

V- OBSERVACIONES GENERALES AL TEXTO.

Al preámbulo.-

Se constata que el órgano proponente ha acogido las observaciones realizadas en el informe previo de validación de esta Secretaría sobre la significativa extensión y falta de sistemática del preámbulo, estructurándolo ahora, a nuestro entender, de modo adecuado, separando convenientemente lo que afecta a cada uno de los decretos que se modifican, introduciendo una conveniente división identificada con números romanos.

En particular se hacen las siguientes observaciones para una mejora técnica del texto:

En la sexta línea del párrafo segundo se ha deslizado una errata, repitiéndose dos veces la palabra “puestos” .

En el párrafo segundo del apartado II se hace una cita normativa no adecuada a las directrices de técnica normativa, pues se cita: “*segundo párrafo del artículo 17.1 del 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 mayo*” en lugar de “*artículo 17.1 segundo párrafo del Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, aprobado por Decreto 276/2007, de 23 de febrero*”

En el párrafo tercero del apartado I, párrafo a todas luces redundante a la vista de los dos que lo preceden, se hace una afirmación genérica sobre la función de los funcionarios del Cuerpo de Inspectores que puede ser predicable de todos los funcionarios docentes, en general y de quienes ejercen la dirección de los centros en particular “salvaguardar y velar por el correcto funcionamiento de los centros educativos”

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ		29/10/2021	PÁGINA 7/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO			
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		

Como ya dijimos en el informe de validación y reiteramos aquí, se emplea en el párrafo cuarto y en otras partes del texto del proyecto la expresión “proveer con carácter provisional o accidental” para la cobertura de puestos con carácter provisional o accidental” ..., en este sentido se debe significar que el adjetivo accidental no se emplea ni en la Ley Orgánica de Educación, ni en la Ley de Educación de Andalucía, ni en los Decretos que se pretenden modificar, por lo que desconocemos su alcance en los contextos empleados. Si se trata de un término que se quiere emplear como sinónimo de provisional, es una reiteración innecesaria; si por el contrario tiene un significado propio y distinto que lleva aparejada determinadas consecuencias jurídicas, debería explicarse su significado en esta parte del texto (preámbulo) y su distinción de lo que sería una cobertura de puestos o provisión de carácter provisional.

A la fórmula promulgatoria.

Una fórmula promulgatoria más correcta, a nuestro juicio, sería:

“En su virtud, a propuesta del Consejero de Educación y Deporte¹, conforme al artículo 21.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 27.9 de la citada Ley, conforme con el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (si el texto recoge las observaciones de dicho dictamen) y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de...”

A la parte dispositiva.

Con carácter general:

1- Se propone una revisión de la redacción desde la perspectiva de la directriz de técnica normativa núm. 69 “Economía de cita” que reza: “*Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce.*” En el supuesto que nos ocupa, especialmente en el artículo 2, se emplea continuamente la expresión “del presente Decreto” .

¹ ES EL TITULAR DE LA CONSEJERÍA EL QUE PROPONE, DE AHÍ “CONSEJERO DE EDUCACIÓN Y DEPORTE.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	29/10/2021	PÁGINA 8/10
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

2- Se hace un uso continuo, al igual que en el texto que se pretende modificar, del adverbio “excepcionalmente” para la forma de cobertura de los puestos; si bien, no quedan claramente identificados los supuestos o el supuesto en que opera dicha excepcionalidad, puesto que si se trata simplemente de cubrir unas vacantes que no tienen adjudicatario definitivo, la cobertura provisional no es excepcional, es la regla establecida en el artículo 17.2 de la LEA. Alertamos sobre el uso de expresiones cuyo contenido y alcance es indeterminado por los riesgos que para una correcta interpretación y para la seguridad jurídica entrañan.

Artículo 1. Modificación del Decreto 115/2002, de 25 de marzo, por el que se regula la Organización y funcionamiento de la Inspección Educativa.

Uno. Modificación de la disposición adicional segunda.

Apartado 1, se recuerda que el artículo 28 no establece ningún procedimiento de provisión de puestos, sino que establece los requisitos para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación.

La redacción propuesta efectuada en el informe de validación de esta SGT se ha acogido en su integridad en la redacción del apartado segundo del precepto, en el nuevo texto.

No obstante se ha deslizado un error en el apartado primero, por falta de concertación en número “cuepos docente”

En cuanto al apartado 2 sobre el que no se formularon observaciones en el anterior informe y que continúa con la redacción inicial, sometemos a consideración al órgano que podría especificarse, para mayor claridad “Será prioritaria la adjudicación de los puestos vacantes al personal participante en el último procedimiento selectivos de concurso-oposición del Cuerpo de Inspectores y de concurso de méritos de dicho Cuerpo, considerándose para su ordenación tanto la nota de la fase de oposición como los méritos alegados en la fase de concurso.” , si ese es el sentido del precepto.

Artículo 2. Modificación del Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente, la selección del profesorado y la provisión de puestos docentes.

La fórmula a emplear tras el título del artículo, como texto marco general sería:

“El Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente, la selección del profesorado y la provisión de puestos docentes, queda modificado de la siguiente forma:

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021	PÁGINA 9/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO		
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Se modifica la disposición adicional tercera que queda redactada como se indica a continuación [...]

El texto ha seguido esencialmente las observaciones de mejora técnica formuladas en el informe de 29 de abril de la SGT.

Se advierte errata por repetición en el apartado 1 “de otros de cuerpos docentes”

Recordamos, no obstante, que el empleo de la expresión “podrá permitir” revela la existencia de una discrecionalidad que debería condicionarse a la existencia de algún supuesto de hecho específico, de lo contrario se estima excesiva.

VI. Conclusión.

Esta Secretaría General Técnica informa favorablemente el proyecto, a salvo de las mejoras técnicas propuestas.

Una vez valore este informe el órgano proponente deberá remitir un nuevo texto (borrador 3) a la SGT para recabar el preceptivo informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Es cuanto me cumple informar sobre el proyecto Decreto, no obstante VI actuará como considere oportuno .

Sevilla, a la fecha de la firma.

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN
E INFORMES
DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. José Juan Bautista Romero

Fdo. Alfonso García Sánchez

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021	PÁGINA 10/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO		
VERIFICACIÓN	BndJAYL8ALAPDTLVEBN6E8Z4GRECE6	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	