

Dictamen nº:

685/22

Consulta:

**Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades**

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación:

03.11.22

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de “*decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las actuaciones que han de realizar los órganos administrativos con competencias en materia de educación, los equipos directivos y los titulares de los centros docentes sostenidos con recursos públicos, para la gestión de fondos de la Unión Europea y de programas de cooperación territorial*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de octubre de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo firmada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 638/22, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2022.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora pretende determinar las gestiones que deben realizar los equipos directivos y los titulares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, del ámbito competencial de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, cuando alguna de sus actividades sea financiada por la Unión Europea o mediante programas de cooperación territorial, y a efectos de justificar la financiación recibida.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, integrada por cuatro artículos, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Determina la organización de la gestión de las actuaciones financiadas por la Unión Europea o mediante programas de cooperación territorial por los órganos administrativos de la consejería.

Artículo 3.- Establece la cooperación de los equipos directivos y los titulares de los centros docentes participantes con los órganos administrativos gestores de actuaciones financiadas por la Unión Europea o por programas de cooperación territorial.

Artículo 4.- Regula las actuaciones y las tareas que deben realizar los equipos directivos de centros públicos y los titulares de los centros privados concertados.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que consta de dos disposiciones finales: la primera contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la ejecución de la norma, y la segunda establece su entrada en vigor, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

1.- Certificado de autenticación del expediente

2.- Índice del expediente.

3.- Cinco versiones del proyecto de decreto, fechada la última de ellas el 27 de septiembre de 2022 (documentos 4, 6, 8, 10 y 12 del expediente administrativo).

4.- Memorias del Análisis de Impacto Normativo de 3 de febrero de 2022, 26 de abril de 2022, 9 de junio de 2022, 14 de julio de 2022 y 29 de septiembre de 2022, realizadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documentos 3, 5, 7, 9 y 11 del expediente administrativo).

5.- Informe de observaciones de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial de 24 de marzo de 2022 (documento 13).

6.- Informe de observaciones de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de 15 de febrero de 2022 (documento 14).

7.- Informe, sin observaciones, de la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza de 15 de marzo de 2022 (documento 15).

8.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 21 de febrero de 2022 (documento 16).

9.- Informe, sin observaciones, de la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores de 17 de febrero de 2022 (documento 17).

10.- Informe 11/2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 17 de febrero de 2022 (documento 18).

11.- Informe de la directora general de Igualdad, de 8 de febrero de 2022, de impacto en materia de género (documento 19).

12.- Informe de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 11 de febrero de 2022, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, que indica que no se efectúan observaciones al estimar que dicho proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento 20).

13.- Informe de la directora general de Igualdad, de 8 de febrero de 2022, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, que considera que la norma proyectada tiene un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género (documento 21).

14.- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de febrero de 2022 (documento 22).

15.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 7 de junio de 2022 (documento 23).

16.- Informe de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 19 de abril de 2022 (documento 24).

17.- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 16 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 14 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 18 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 9 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 15 de febrero de 2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 8 de febrero de 2022, en los que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

Los escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 21 de febrero de 2022, y de la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 11 de febrero de 2022, sí contienen observaciones.

Documentos 25 a 32.

18.- Acta de la reunión, de fecha 21 de abril de 2022, de la Mesa Técnica de la Sectorial de personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid (documento 33).

19.- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, de 10 de marzo de 2022, así como voto particular formulado por las consejeras representantes de Comisiones Obreras, de 10 de marzo de 2022 (documentos 34 y 35).

20.- Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 10 de junio de 2022, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública, y alegaciones presentadas por la entidad ASPACE Madrid el 5 de julio de 2022 (documentos 36 y 37).

21.- Informe de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 29 de julio de 2022 (documento 38).

22.- Informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 5 de agosto de 2022 (documento 39), con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

23. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 5 de octubre de 2022, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (documento 40).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”; y a solicitud del vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3. a) ROFCJA: “*Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros*”.

El presente proyecto participa de la naturaleza de reglamento ejecutivo, ya que se trata de una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico y se aprueba, como veremos, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE). Por tanto, se trata de un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias sentencias. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía preventiva”* para asegurar en lo posible la

adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria (entre otras, sentencias de 17 de enero de 2000 -recurso 740/1997-, 10 de junio de 2004 -recurso 2736/1997-, y 14 de noviembre de 2008 -recurso 191/2007-).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

SEGUNDA.- Habilitación legal y título competencial.

La Constitución Española en su artículo 149.1, regla 30^a, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*”. Así, se configura la educación como una materia sobre la que el Estado, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. En efecto, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “*al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es*

plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) ... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo, que recuerda que la noción material de lo básico tiene por objeto garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto. A su vez, la noción formal se traduce en una preferencia por la ley, sin perjuicio de la posibilidad excepcional de que, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Gobierno regule alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE, parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. Su título IV, bajo la rúbrica “*de los centros docentes*”, establece, en el artículo 108.4, que “*la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de los centros públicos y privados concertados*”.

En concreto, en relación con la materia objeto del presente proyecto, el artículo 120.3 de la LOE determina que “*3. Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de*

organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos”. De igual modo, el artículo 122.2 establece que “las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos”.

Por su parte, el artículo 131, en su apartado segundo, determina la composición del equipo directivo, como órgano ejecutivo de gobierno de los centros públicos, “que estará integrado por el director o directora, el o la jefe de estudios, el secretario o secretaria y cuantos cargos determinen las Administraciones educativas”, Por su parte, su artículo 132, al definir las competencias del director, establece que le corresponden, entre otras, “j) Realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, así como autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto del centro, ordenar los pagos y visar las certificaciones y documentos oficiales del centro, todo ello de acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas”, y “ñ) Cualesquiera otras que le sean encomendadas por la Administración educativa”. Cabe tomar en consideración también lo dispuesto en el Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

De igual modo, en relación con los centros privados concertados y en el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que se ocupa de los centros concertados en su título IV, complementado por el Reglamento de

Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, aprobado por Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre.

Por su parte, la LOE, también en su título IV, regula los centros privados concertados. La delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas se establece en el artículo 116.3 que dispone que “*corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos*”, mientras que en su apartado 4 atribuye a las comunidades autónomas “*dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109*”.

Tal y como indicamos en nuestro Dictamen 352/21, de 13 de julio, resulta precisa esta cita puesto que el apartamiento de lo establecido en la legislación básica determina la nulidad de la norma autonómica de desarrollo, como ha recordado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 2020 (rec. 5099/2017).

En el ámbito autonómico, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las leyes orgánicas que lo desarrollen.

La Comunidad de Madrid, en virtud de dicha atribución competencial, aprobó el Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios. En cuanto a los centros concertados, es preciso hacer referencia al Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de

conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, cuyos artículos 22 y 23 establecen las obligaciones del titular del centro en cuanto a la información que debe facilitar a la Administración, así como a su modificación, a través del Decreto 3/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, para ampliar su vigencia a diez años.

Además, y también desde el punto de vista competencial, no debemos olvidar que el proyecto regula, y así lo reflejaba, como ya indicamos anteriormente, su denominación originaria, la gestión de los fondos de la Unión Europea y de los programas de cooperación territorial para la realización de actividades en los centros educativos públicos y concertados de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, y en atención a la normativa comunitaria, son fuentes que habilitan su dictado el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1296/2013, y el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

En el ámbito estatal, es preciso mencionar el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dentro de los 30 componentes que establece el referido plan, afectan al ámbito educativo los siguientes:

- Componente 19: Plan Nacional de Capacidades Digitales (digital skills).
- Componente 20: Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional.
- Componente 21: modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años.

En este marco competencial, y por lo que respecta a la Comunidad de Madrid, cabe citar el Decreto 62/2021, de 21 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid, al respecto del cual señalábamos en nuestro Dictamen 163/21, de 13 de abril, que *«tras la aprobación del citado Real Decreto-Ley 36/2020, está prevista la recepción por la Comunidad de Madrid de fondos europeos de carácter extraordinario, que deben de ejecutarse en periodos breves de tiempo y con el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Unión Europea, lo que “aconseja la puesta en marcha de líneas de actuación para simplificar los procedimientos administrativos y agilizar los plazos de tramitación” por lo que, según razona la parte expositiva de la norma “el establecimiento de la fiscalización previa de requisitos esenciales como modalidad de control previo de los expedientes de gasto vinculados a los citados fondos europeos puede convertirse en uno de dichos instrumentos de agilización”»*.

Este decreto ha sido desarrollado por la Orden de 29 de abril de 2021, de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por la que se establecen los requisitos adicionales de la modalidad de fiscalización previa de requisitos esenciales para los expedientes administrativos de ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y otros fondos europeos vinculados.

En este sentido, la posible concurrencia o colisión de competencias para la promoción y elaboración de la presente norma, al tratarse, en todo caso, de regular la gestión de fondos de la Unión Europea, es abordada de modo somero en la MAIN incorporada al expediente refiriendo que “*tampoco ha de intervenir más que la consejería con competencias en Educación, sin que exista interés en la materia regulada por parte de ninguna otra. En efecto, la competencia del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno para proponer el presente decreto no interfiere en las que pertenecen al titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo para la administración de fondos europeos, de acuerdo con el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y con el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Tampoco lo hace con las competencias en materia de asuntos europeos de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, establecidas en el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior*”.

En todo caso, la competencia para la aprobación del presente proyecto corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria

por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. La propuesta normativa objeto de dictamen está incluida en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XII Legislatura, con la denominación «*Decreto por el que se regulan las actuaciones que corresponde realizar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid sostenidos con fondos públicos que participan en actuaciones cofinanciadas por el fondo social europeo*».

Se señala igualmente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que no se considera que sea precisa una evaluación *ex post* de la norma, puesto que no incurre en ninguno de los criterios que enumera el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60.4 de la LTPCM, conforme al cual “*podrá omitirse la consulta previa prevista en ambas normas, cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia...*”, la Memoria justifica la omisión del trámite en el presente supuesto pues la norma proyectada “*no tiene impacto significativo en la actividad económica, porque no establece un procedimiento para recibir financiación de la Unión Europea o del ministerio competente en educación, sino que tiene carácter interno de regulación de funciones a efectos de tramitación y justificación de actividades educativas*”.

Además, la MAIN refiere que “*tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, que son los equipos directivos o los titulares de los centros cuyas actividades sean eventualmente financiadas por la Unión Europea o mediante programas de cooperación territorial. Añade a sus tareas ordinarias la atención a las condiciones*

específicas que establece la normativa europea y nacional a esas financiaciones, sin que la administración educativa de la Comunidad de Madrid añada ninguna disposición específica sino solamente la organización de su correcto cumplimiento. Estas condiciones se reducen a la emisión de documentos certificativos de las actividades desarrolladas y a muy concretas actuaciones en la gestión de la publicidad, siempre apoyados con el sistema informático de gestión educativa de la Comunidad de Madrid”.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de Educación, según lo dispuesto en el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del mencionado Decreto 236/2021, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha elaborado la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021. El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 29 de septiembre de 2022, y cuatro versiones anteriores. De esta manera cabe considerar

que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 6.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria considera que hará posible que se desarrollen actividades en centros docentes de financiación pública de la Comunidad de Madrid que tendrán un impacto positivo en la imagen de la Comunidad de Madrid, en el retorno de fondos europeos y en el proceso de participación y construcción de la Unión Europea.

La Memoria analiza también el impacto presupuestario del decreto proyectado y destaca que ya existen, de hecho, unidades de gestión de fondos europeos y de programas de cooperación territorial en las direcciones generales de la consejería competente en materia de Educación, resultantes de la reordenación de efectivos. *“Sin embargo, el encargo de las tareas de gestión de fondos europeos a estas unidades depende de los niveles y etapas educativas donde se pretenda actuar y, por lo tanto, están sometidas a un nivel de incertidumbre que les obliga a adaptarse con cierta frecuencia. En conclusión, dada la situación actual del desarrollo de las actuaciones”*

financiadas en los próximos ejercicios se prevé actuar con la reorganización de efectivos existentes”.

En este sentido, la Memoria recoge el contenido del informe emitido en el curso del procedimiento de elaboración de la norma por la Dirección General de Recursos Humanos de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades en el que se señala que “*su aprobación no supone incremento de gasto de personal por incremento de cupo. Se trata de una disposición que viene a proporcionar cobertura normativa, del rango necesario, a todas las actuaciones relacionadas con la gestión de fondos europeos... del análisis del borrador de proyecto no se desprende que su tramitación suponga ningún gasto por incremento en las necesidades de cupo docente ni de complemento específico por desempeño de órganos unipersonales de gobierno, ni de complemento singular del complemento específico por desempeño de órganos unipersonales de gobierno*”.

Por otra parte, el artículo 7.3.a) y d) del Decreto 52/2021, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste.

En cuanto a la detección y medición de las cargas administrativas, la Memoria declara que, en cuanto a los centros educativos de titularidad pública, al formar parte del sector público, no son ni empresas ni ciudadanos a estos efectos, de manera que las tareas que el decreto les encomienda no tienen la consideración de “cargas administrativas”.

En cuanto a los centros educativos privados concertados, consta en la MAIN el cálculo de cargas administrativas por curso académico, del modo siguiente:

“Los datos que se han de transmitir a la administración educativa son alrededor de 32: el Documento de Organización del Centro (DOC), horarios de los profesores, horarios de los alumnos, listado de profesores, listado de alumnos, contratos de los profesores, acreditaciones de los profesores, tres informes de control, actas de tres evaluaciones, tres encuestas de indicadores, constancia de información a profesores y alumnos.

- Conservación de documentos: Han de conservarse todos los datos y documentos, así como constancia de información a terceros (profesores y alumnos). Se considera que cada curso es una unidad de conservación de documentos”.

En consecuencia, el total calculado para cada centro es de 148 euros y, dado que “en el programa POEFE itinerarios ESO del curso 2016/17 participaron 288 centros”, la carga administrativa total es de 42.624 euros.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así indican que el proyecto normativo no supone impacto como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe que figura incorporado al expediente como documento 20.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr.

artículo 26.3.f) y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que no se prevé que el presente decreto tenga impacto, tal y como se establece en el informe la Dirección General de Igualdad. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo del proyecto de decreto por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.3 del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el contenido anteriormente expuesto.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar, se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente

celebrada el de 10 de marzo de 2022, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de Comisiones Obreras.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 15.3 a) del, entonces vigente, Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe 11/2022, de 17 de febrero, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades el informe de 5 de agosto de 2022, formulando unas observaciones, algunas de las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han evacuado informes con observaciones por las respectivas secretarías generales técnicas de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, el 21 de febrero de 2022, y de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, el 11 de febrero de 2022,

El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

En aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, de 29 de julio de 2022.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, y el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ha emitido informe preceptivo, de 10 de febrero de 2022, en sentido favorable al proyecto.

De igual modo, y al amparo de dicha previsión legal, han emitido informe la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, el 7 de junio de 2022, y la Dirección General de Función Pública de la misma consejería, el 19 de abril de 2022.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, artículo 16.b) de la LTPCM y artículo 9 Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 10 de junio de 2022, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles. En el citado plazo, y con fecha 5 de julio de 2022, la entidad ASPACE Madrid presentó escrito de alegaciones en el que, en síntesis, manifiesta que la norma proyectada, al imponer nuevas cargas administrativas a los centros, supondrá un perjuicio para la gestión de los mismos, ya que implica más tiempo y recursos para su cumplimiento y exigirá un esfuerzo extraordinario del personal administrativo por parte de los centros en cuestión, no siendo posible determinar con exactitud la carga real que tal medida supondrá.

Por otra parte, tal trámite de audiencia e información pública resulta completado también al haber intervenido en el procedimiento el Consejo Escolar ya que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en él están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Entrando ya en al análisis de la norma proyectada, cabe señalar, como ya hemos adelantado, que consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por cuatro artículos. Completan el texto remitido dos disposiciones finales: la primera contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la ejecución de la norma, y la segunda establece su entrada en vigor, prevista para el día

siguiente al de su publicación en “*el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”.

Por lo que atañe al título de la norma, ha sido objeto de modificación tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 5 de agosto de 2022, con el fin de ajustarse a lo dispuesto en la directriz 7 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005), a cuyo tenor el título “*deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición*”. La Abogacía General expone en su informe que “*el nombre de la norma no responde adecuadamente a tales características, atendiendo al tenor del artículo 1 del proyecto, del que se desprende que las concretas actuaciones que regula son las de los órganos administrativos de la consejería con competencias en materia de educación, de los equipos directivos y titulares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos*”.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria y adecuada referencia, tras la observación también formulada al respecto por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, al dictamen de este órgano consultivo.

Sin embargo, se echa en falta siquiera la referencia al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ya citado, así como al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pues tienen una notable relevancia en relación con los objetivos que pretenden cumplirse con este proyecto normativo y, especialmente, con la naturaleza de los fondos europeos cuya adecuada justificación se persigue, de modo que el texto del proyecto engloba toda la regulación sobre la materia en un genérico “*estructuras regulativas de niveles europeo, español y madrileño*”.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, establece que se destina a regular las actuaciones que, para su adecuada justificación, corresponde realizar en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos que reciban financiación de la Unión Europea o de programas de cooperación territorial. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los órganos administrativos de la consejería con competencias en materia de Educación que gestionen tales programas de financiación, los equipos directivos de los centros educativos de titularidad pública y los titulares de centros docentes privados concertados que participen en dichos programas.

Ahora bien, esa regulación no es completa, pues la norma proyectada no concreta, en sus artículos 2 y 3, ni los órganos administrativos de la consejería competente en materia de Educación a quienes la norma se destina, pudiéndose crear unidades específicas a tal efecto, ni los centros educativos financiados con fondos públicos que participarán, ni tampoco las etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, cuya concreción corresponderá a los órganos administrativos gestores de actuaciones financiadas por la Unión Europea o por el órgano de la Administración del Estado con competencias en Educación, siempre “*dentro de los límites y de*

acuerdo con los criterios establecidos por la normativa reguladora correspondiente”.

Es más, si bien el artículo 4 del proyecto se destina a establecer las actuaciones concretas de los equipos directivos de centros públicos y de los titulares de centros privados concertados, el artículo 3.2 del proyecto distorsiona tal determinación, pues remite también a una ulterior regulación cuando señala que “*2. Con el objeto de dar cumplimiento a la normativa e instrucciones relativas a la gestión de los fondos de la Unión Europea o del órgano de la Administración del Estado con competencias en Educación, los órganos administrativos gestores podrán dictar instrucciones sobre las tareas que haya que realizar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de este decreto, así como con la normativa pertinente”.*

Partiendo de la habilitación de desarrollo en favor del titular de la consejería competente en materia de Educación que contempla la disposición final primera del proyecto, debemos censurar esta remisión a una ulterior determinación de tales requisitos y criterios, como ya hacíamos en el reciente Dictamen 483/22, de 19 de julio, a propósito del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios. En este punto, recogíamos el parecer del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 68/2015, de 25 de febrero, criticando que se procediera al desarrollo reglamentario de los aspectos procedimentales y sin embargo, no existiese desarrollo reglamentario de los aspectos sustantivos, “*lo que no deja de resultar disfuncional*”.

En este sentido, el órgano consultivo manifestaba de modo claro que “*el normador se ve obligado a remitir a otra norma futura que contenga la regulación sustantiva de las entidades prestadoras de servicios sociales, mas no parece razonable que la norma sustantiva sea posterior a la norma reguladora del procedimiento en la que debe aplicarse aquella.* A lo anterior se adiciona otro reproche jurídico que cabe hacer a la citada remisión. Con ella, parece establecerse no de modo explícito, pero sí implícito, una habilitación al titular de la Consejería para la regulación de los requisitos materiales y funcionales que han de reunir las entidades para poder ser autorizados o poder prestar servicios sociales previa comunicación a la Administración. Al respecto debe señalarse que no es el titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales al que corresponde el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2002, sino al Gobierno de la Comunidad de Madrid. No en vano la meritada Ley, en su disposición final primera, autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones de desarrollo de la misma. Precisamente, como ya hemos señalado, en cumplimiento de esa autorización se elabora el proyecto de decreto que ahora se dictamina. Pero, no es jurídicamente admisible que, a través de esta norma, el Gobierno habilite al consejero del ramo para que dicte aspectos tan esenciales y sustantivos, y desde luego nada accesorios ni técnicos, como son los requisitos que deben reunir las entidades que pretendan prestar servicios sociales en la Comunidad de Madrid. De lo contrario, se estaría burlando la habilitación normativa establecida en la ley con claro fraude de la voluntad del legislador, que ha pretendido que el desarrollo de la Ley se efectúe por el titular originario de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno, sin que quepa que, por habilitaciones sucesivas, termine siendo el consejero del ramo el que regule aspectos tan relevantes”.

En el mismo sentido, nuestro Dictamen 163/21, de 13 de abril, señala que «en relación con las mencionadas habilitaciones, cabe

recordar que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, lo que no significa que sea exclusiva y que por tanto no pueda ser conferida válidamente a otros órganos diferentes [así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero “(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (art. 97 C. E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)”] y en consecuencia que se pueda habilitar al consejero para su desarrollo y aplicación. Ahora bien, dicha habilitación no puede implicar un abandono de competencias propias, lo que obliga a indagar si el desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno ha sido suficiente al alcanzar un mínimo razonable de regulación... Entendemos por tanto que, por lo que se refiere a esta cuestión, el desarrollo reglamentario reservado al Consejo de Gobierno por la LRHCM exige un mayor esfuerzo de concreción, al menos de los elementos fundamentales que pueden determinar la elección de una u otra forma de control posterior, de modo que la habilitación al consejero que se contempla en el precepto que analizamos se configure como un complemento de dicha regulación, que como hemos dicho es el ámbito en el que se mueve la potestad reglamentaria de los consejeros, y no como un desarrollo completo de las previsiones que la ley ha reservado a la competencia del Consejo de Gobierno».

Esta consideración es esencial.

Además, y en relación con las citadas instrucciones que han de dictar los órganos administrativos gestores a que alude el artículo 3.2 del proyecto, cabe recordar su verdadera naturaleza a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de enero de 2021 establece lo siguiente:

«La circular cuestionada se acomoda, pues, a los rasgos característicos de las instrucciones y órdenes de servicio regulados en el art. 21 de la Ley 30/1992 (actual art. 6 de la Ley 40/2015), tal y como han sido definidos por la jurisprudencia de esta Sala de la que resulta exponente la STS de 21 de junio de 2006, rec. 3837/2000 -doctrina que ha sido reiterada en otras posteriores como la sentencia de 12 de diciembre de 2006, rec. 2284/2005; la de 18 de junio de 2013, rec. 668/2012; o la de 4 de junio de 2018, rec. 1721/2017 -, que en su fundamento cuarto se expresaba así:

“... cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC.

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten”».

El artículo 4 del proyecto regula las actuaciones concretas de los equipos directivos de los centros públicos y de los titulares de los

centros privados concertados. En relación con los centros docentes públicos, ya el artículo 7.1.3 d) del Decreto 149/2000, de 22 de junio, al regular el estado de ingresos de su presupuesto alude, dentro de “*otros recursos públicos*”, a “*recursos que provienen de instituciones de la Unión Europea*”. Es más, el propio Decreto 149/2000 dedica un capítulo completo, el capítulo IV, a la “*rendición de cuentas*”, de modo que, según su artículo 13 “*1. Los directores de los centros deberán remitir al Consejo Escolar, para su aprobación antes del 31 de enero del ejercicio siguiente, una única cuenta de gestión a 31 de diciembre de cada ejercicio económico, acompañándose una memoria justificativa de los objetivos conseguidos en relación con los programados. 3. La cuenta de gestión, una vez aprobada por el Consejo Escolar, se remitirá por medios informáticos, en la primera quincena del mes de febrero del ejercicio siguiente, a la Dirección de Área Territorial respectiva...*

”.

Pues bien, a pesar de que la parte expositiva del proyecto refiere que la norma proyectada “*es plenamente coherente con todo lo previsto en el Decreto 149/2000, de 22 de junio...*”, lo cierto es que, en su articulado, el artículo 4.3 determina que “*en el caso de los centros educativos de titularidad pública participantes, el director, con el apoyo de la jefatura de estudios, será el responsable de la ejecución de las operaciones financiadas que se desarrolle en su centro, así como de que se realicen las tareas detalladas en el apartado 1 de este artículo... El secretario del centro archivará y custodiará la documentación específica de la actuación financiada, en las condiciones que se determinen. Asimismo, apoyará la tramitación y firmará las certificaciones que se le soliciten...*”. Es decir, la norma proyectada atribuye sólo al director y al secretario del centro, con la apoyatura de la jefatura de estudios, la ejecución y la información sobre las actividades financiadas, sin referencia a la intervención del Consejo Escolar del centro y sin que, ni en la Memoria ni en la parte expositiva del proyecto se justifique tal omisión, máxime cuando, tratándose de la justificación de la financiación, que es el objeto del presente

proyecto, el artículo 13.4 del Decreto 149/2000 determina expresamente que “*la justificación de las diferentes partidas de gasto se efectuará por medio de la certificación del Consejo Escolar sobre la aplicación a su finalidad de los recursos, permaneciendo los originales de las facturas y demás comprobantes de gasto en el propio centro, bajo la custodia de su secretario o administrador, y a disposición de los órganos de control competentes en la materia*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto a los centros privados concertados, la regulación del proyecto en su artículo 4.4 es conforme con las obligaciones que el imponen los artículos 22 y 23 del Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, de modo que el primero de tales preceptos, el artículo 22, relativo a la información que debe ser facilitada a la Administración por el titular del centro, alude a la “*e) La información referida a la participación en planes y programas educativos dependientes de la Comunidad de Madrid*”.

Por último, en cuanto a las disposiciones de cierre del proyecto, la disposición final primera contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones, si bien con el alcance ya señalado en el cuerpo del presente dictamen.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en “*el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aplicables al no existir regulación alguna en la Comunidad de Madrid sobre esta materia.

En cuanto a la parte expositiva, la directriz 13 señala que deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación, con referencia a los principales informes evacuados. Sin embargo, el proyecto de decreto se refiere a la práctica totalidad de los informes emitidos.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales, deben ser objeto de revisión las referencias al órgano competente “*en materia de Educación*”, pues debe expresarse con inicial mayúscula siempre la materia concreta de su competencia, apareciendo en el texto en ocasiones, entre ellas en el título, en minúscula.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial,

procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de “*decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las actuaciones que han de realizar los órganos administrativos con competencias en materia de educación, los equipos directivos y los titulares de los centros docentes sostenidos con recursos públicos, para la gestión de fondos de la Unión Europea y de programas de cooperación territorial*”. V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 3 de noviembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 685/22

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades

C/ Alcalá 30-32, 2^a planta – 28014 Madrid