

Ref. Informe 11/2019

Artículo 26 LG

INFORME 11/2019 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 58/2016, DE 7 DE JUNIO, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE CREA EL OBSERVATORIO PARA LA CONVIVENCIA ESCOLAR EN LOS CENTROS DOCENTES DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

El Secretario General Técnico de la Consejería de Educación e Investigación ha remitido proyecto de decreto por el que se modifica el citado Decreto 58/2016, de 7 de junio, que, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 11 de febrero de 2019, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

Efectivamente, el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la





emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid, para lo cual se analizarán, respecto de cada proyecto o propuesta normativa, las indicaciones establecidas en el apartado tercero y cuarto del presente informe

Conviene advertir que en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se aplica con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de coordinación y calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009. Todo ello sin perjuicio de las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid.

Examinado el contenido del proyecto de decreto referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la LG y en el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO

Modificar la composición de los vocales del Observatorio de la Convivencia Escolar de la Comunidad de Madrid, para lo cual el proyecto de decreto propone





modificar el actual Decreto 58/2016, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid y se regula su composición, organización y funcionamiento, para lo cual según se explica en la MAIN:

“...se considera oportuno ampliar –por una parte-, el número de vocales que representan al profesorado y a las familias; por otra parte, se considera necesario contar también con la presencia de nuevos perfiles profesionales – como es el caso de los orientadores escolares, de las universidades madrileñas y de la Fiscalía de Menores-, con la finalidad de abarcar en su mayor amplitud todos los estamentos y agentes vinculados directamente con la convivencia escolar”.

Las razones que justifican dicho cambio se exponen en la MAIN de la siguiente manera:

“...la experiencia adquirida a través del funcionamiento del Observatorio desde junio de 2016, y las demandas de determinados sectores de la comunidad educativa –especialmente del profesorado-, puesta de manifiesto de forma reiterada en el seno del propio Observatorio, aconsejan modificar su composición. Se pretende contar con nuevos consejeros que aporten conocimiento y sensibilidad al Observatorio, y no solo de aumentar la fuerza en votos de un sector u otro, más aún si tenemos en cuenta que el consenso ha sido, hasta el momento, el proceder de los acuerdos adoptados”.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1. Estructura

El proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva y una dispositiva compuesta de un artículo único, una disposición adicional única y una disposición final única.

2.2. Contenido





El artículo único contiene la modificación del apartado 1 del artículo 6 del Decreto 58/2016, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid y se regula su composición, organización y funcionamiento.

La disposición adicional única establece en tres meses el plazo de actualización de la Comisión Permanente del Observatorio para adaptar su composición conforme a lo dispuesto en este decreto.

La disposición final única precisa que la fecha de entrada en vigor de la nueva norma se producirá al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1. Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y del Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

3.1.a) Rango de la propuesta normativa.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Madrid ostenta la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 de su artículo 81 lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del artículo 149.1º y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.





El apartado d) de la MAIN sitúa el objeto de la norma propuesta dentro del ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid de desarrollo y ejecución de la normativa estatal básica en el ámbito de la educación. En este sentido, precisa lo siguiente:

“De acuerdo con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, corresponde al Consejo de Gobierno la potestad para la aprobación del presente Decreto, a propuesta de la Consejería de Educación e Investigación, de acuerdo con las competencias previstas en el artículo 1 del Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería”.

En consecuencia, puede afirmarse que el rango y naturaleza de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.1.b) Congruencia con el ordenamiento jurídico.

La norma propuesta es congruente con las competencias asumidas en materia educativa por la Comunidad de Madrid en el artículo 29 de su Estatuto de Autonomía, así como con lo establecido en la normativa básica del estado, especialmente en la LODE y en la LOE. No se observan contradicciones con lo establecido en el resto de la normativa nacional, autonómica y comunitaria vigente.

3.2. Principios de buena regulación y calidad técnica.

3.2.a) Principios de buena regulación.

Ni el preámbulo del decreto ni la MAIN recogen, frente a lo establecido en el artículo 129 en la Ley 39/2015 y en su normativa de desarrollo, descripción





alguna del cumplimiento de los principios de buena regulación. Su inclusión no puede ser omitida.

Se sugiere, por lo tanto, la introducción en el preámbulo de un párrafo que justifique de forma sucinta la concurrencia en el decreto de los principios de buena regulación, en particular los principios de necesidad, proporcionalidad y seguridad jurídica, así como vincular el proyecto a la razón o razones de interés general que justifican dicha propuesta. Así por ejemplo se puede argumentar la necesidad del presente proyecto de decreto para conseguir mejorar la convivencia escolar a través de la ampliación de los perfiles profesionales de los agentes vinculados con ella.

3.2.b) Calidad técnica.

(i) En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

De acuerdo con lo indicado en el apartado I.i) relativo a las especificidades de las disposiciones modificativas, al establecer el artículo único una única modificación, relativa al apartado 1 del artículo 6, no es necesario numerarla como “[u]no”.

El final del título del artículo único debe de terminar con un punto y no con una coma, como figura actualmente.





En la disposición adicional única se recomienda especificar que la publicación se hará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de manera que esta disposición podría quedar redactada como: “[e]n el plazo de tres meses, a contar desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, la Comisión Permanente del Observatorio adaptará su composición conforme a lo dispuesto en este decreto”.

En el apartado V.a) de las citadas Directrices, que establece que el uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible, en consecuencia se recomienda que, en el preámbulo la palabra “orden” se escriba con minúsculas; del mismo modo, y cuando se hable en términos generales, también deben de escribirse en minúsculas, en la parte dispositiva, las palabras: “vocales”, “consejería”, “seguridad”, “sanidad”, “directores generales”, “educación”, “viceconsejero”, “administraciones locales” y “decreto”.

(ii) La disposición final única precisa que la entrada en vigor del decreto se producirá el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 10 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor “a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa”.

4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido

Se trata de una MAIN de tipo abreviado y su contenido se ajusta al modelo tipo adoptado por esta Secretaría General Técnica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula





la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y en su Guía Metodológica de 2009. La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo cumplimentada.

En el apartado e) de la MAIN y en relación con la consulta pública previa se dice:

“En este proyecto se considera oportuno prescindir del trámite de consulta pública en aplicación del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, toda vez que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios”.

Y en el apartado k) de la MAIN, en relación con la tramitación realizada y las consultas practicadas se comenta:

“En el proceso de elaboración de este Decreto, la Consejería de Educación e Investigación –en cumplimiento de lo establecido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno-, deberá sustanciar el correspondiente trámite de audiencia e información pública mediante la publicación del proyecto de norma en el Portal de la Transparencia de la Comunidad de Madrid; así mismo, deberán solicitarse los preceptivos informes a las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, también a la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente y recabar el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, así como del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, y el informe de la Abogacía General. Por último, deberá emitirse informe por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”.

No obstante en la ficha del resumen ejecutivo se recoge que en la tramitación se han solicitado además otros informes a otros organismos, en particular y en relación con el impacto social se han solicitado informes a:

- Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos.
- Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. Secretaría General Técnica.
- Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno. Dirección General de Justicia y Seguridad.





- Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno. Secretaría General Técnica.
- Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.
- Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras. Dirección General de Carreteras e Infraestructuras.
- Consejería de Sanidad. Dirección General de Sistemas de Información Sanitaria.
- Consejería de Sanidad. Secretaría General Técnica.
- Consejería de Políticas Sociales y Familia. Secretaría General Técnica.
- Gobierno de España. Delegación del Gobierno en Madrid. Área de Alta Inspección de Educación.
- Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.
- Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.”

Por otro lado, en el apartado de otros impactos y consideraciones de la ficha de resumen ejecutivo, parece desprenderse que se solicitará informe a:

- “- Fundación ANAR.
- CERMI-Comunidad de Madrid.
- Asociación Madrileña Contra el Acoso Escolar/AMACAE.
- Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.
- Federación de Municipios de Madrid.”

En consecuencia se observa una discrepancia entre el contenido de la MAIN y el de la ficha de resumen ejecutivo, que debe de contener un resumen de los contenidos expuestos en la MAIN. Por lo tanto se sugiere explicar en la MAIN la tramitación y los informes que se pretenden recabar y, se sugiere también, corregir la ficha de resumen ejecutivo, de manera que figure una tramitación y unos organismos a los que se les pretende solicitar información que sea coherente con el contenido de la MAIN.

4.2 Tramitación.

El procedimiento para la aprobación de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 26 LG, de aplicación supletoria en la





Comunidad de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía y sin perjuicio de las especialidades establecidas en su legislación. En consecuencia es necesario recabar los siguientes informes:

Los concretos trámites a los que debe someterse cada proyecto en cuestión dependen de su contenido y, en concreto en este caso, de todo lo expuesto anteriormente, se deduce que se trata de una disposición reglamentaria de carácter organizativo, aunque no tiene carácter meramente organizativo, sino que tiene efectos ad extra debido a que en él se recoge la participación de organizaciones, entidades o sujetos ajenos a la Comunidad de Madrid (como en este caso los representantes de los padres, de las universidades públicas, de la fiscalía o de las ONGs dedicadas a la protección de la infancia), por lo que resulta preceptivo la realización del trámite de audiencia e información pública (artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26 LG).

Además, es necesario recabar los informes de los siguientes órganos:

Informe de coordinación y calidad normativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 25.3.a) del Decreto 130/2017, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final tercera de dicho Decreto.

Informe de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.





Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor que, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, deben emitir informe en relación con el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia.

Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 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.

Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, según aparece indicado en el apartado de informes recabados de la ficha del resumen ejecutivo de la MAIN. No obstante este informe se debe recabar en función de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por ello se recomienda revisar en la MAIN, la necesidad de recabar este informe debido a que en el artículo 11 del Decreto 58/2016, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid y se regula su composición, organización y funcionamiento, relativo al régimen económico del observatorio establece: "[l]os miembros del Observatorio y los que asistan en condición de personal experto a sus sesiones no recibirán remuneración alguna", por lo que parece obvio que





carece de impacto presupuestario en cuyo caso dicho informe no resulta preceptivo.

Informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.1.b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Informe del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia de la Comunidad de Madrid en virtud a lo establecido en el artículo 5 del Decreto 64/2001, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En relación con el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ha establecido su carácter preceptivo en relación a distintos proyectos normativos referidos a órganos colegiados que recogen la participación de organizaciones, entidades o sujetos ajenos a la comunidad de Madrid (como en este caso los representantes de los padres, de las universidades públicas, de la fiscalía o de las ONGs dedicadas a la protección de la infancia), pues se trata de una regulación que “trasciende lo meramente organizativo, llegando a tener efectos ad extra” (Dictamen 263/2018, ver también los dictámenes 52472018, 104/17 y 124/16). Procede por lo tanto, tal y como incluye en la MAIN el órgano proponente, la solicitud del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo establecido en 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





En virtud de lo dispuesto en el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en relación con los “[p]royectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”. Pues bien en relación con este dictamen se recomienda, para evitar que la solicitud del dictamen pueda ser rechazada por la Comisión Jurídica Asesora, se justifique en la MAIN la necesidad de recabarlo, es decir que se justifique su carácter de reglamento ejecutivo de una norma con rango de ley.

Se recuerda que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.





Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

EL JEFE DE DIVISIÓN DE LA OFICINA

DE CALIDAD NORMATIVA

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. Cayetano Prieto Romero

Fdo.: Pedro Guitart González-Valerio.

