



**S.J.- 401/2019**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, en relación con un **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno 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.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

**INFORME**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** El 25 de julio de 2019 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto.
  
- Dictamen 18/2019, de 27 de mayo, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid acompañado de los votos particulares de dos Consejeras representantes del sindicato Comisiones Obreras y dos Consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos.



## Comunidad de Madrid

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 1 de abril de 2019, por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), fechado el 25 de abril de 2019, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, evacuado el 22 de abril de 2019, por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en 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 Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 19 de febrero de 2019.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 23 de abril de 2019; de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 7 de mayo de 2019; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, de 22 de abril de 2019 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de 25 de abril de 2019, sin observaciones y de las Consejerías de Economía, Empleo y Hacienda de 24 de abril de 2019 y de Sanidad de 25 de abril de 2019 que sí las formulan.

- Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid de 18 de junio de 2019 de acuerdo con el artículo 7.1 de la Ley



## Comunidad de Madrid

18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos (Consejería de Economía, Empleo y Hacienda), de 7 de mayo de 2019.

- Resolución del Director General de Educación Infantil. Primaria y Secundaria (Consejería de Educación e Investigación), de 22 de abril de 2019, por el que se somete a trámite de audiencia e información pública el Proyecto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, de 24 de julio de 2019, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### **Primera.- Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su artículo único, la modificación del Decreto 58/2016, de 7 de junio, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 58/2016).

La parte expositiva de la norma proyectada ofrece luz acerca de la finalidad y alcance de la misma al señalar que:

"Del funcionamiento de dicho órgano y de la experiencia adquirida desde entonces, manifestada por los distintos sectores pertenecientes al propio Observatorio a través de la Comisión Permanente y del Pleno, 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 incorporar la presencia de nuevos perfiles –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 (...)"



El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, ésta integrada por un artículo único que modifica el artículo 6, apartado 1, del Decreto 58/2016, una Disposición Adicional que establece un plazo de tres meses para adaptar la composición de la Comisión Permanente del Observatorio y una Disposición Final que concreta la entrada en vigor de la norma.

### **Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.**

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, 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”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM, en lo sucesivo), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma 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 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.



## **Comunidad de Madrid**

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.

El Proyecto regula los vocales del Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), señala en su artículo 2 los fines hacia los que se orienta el sistema educativo español, entre los que cabe citar la educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflicto y la resolución pacífica de los mismos (artículo 2.c)), y la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento (artículo 2.k)).

La Comunidad de Madrid, con la finalidad de contribuir a la mejora del clima escolar en los centros educativos, favorecer la convivencia y fomentar la resolución pacífica de los conflictos, reguló mediante el Decreto 58/2016, la creación del Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, como un instrumento al servicio de la comunidad educativa.

Por tanto, resulta indubitado que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que modifique el Decreto vigente.

### **Tercera.- Naturaleza jurídica y límites.**

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre las materias indicadas, en los términos antes precisados.

Se caracteriza, igualmente, por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por



## Comunidad de Madrid

nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como exponía el Dictamen de esta Abogacía General, de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “*desarrollo*” como el “*complemento*” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en los aspectos concretos antes apuntados, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos.

Recientemente, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid acoge el mismo criterio en relación con el Decreto de creación de un órgano colegiado en los siguientes términos (Dictamen 22/2019):

“ El dictamen de este órgano consultivo resulta preceptivo en la medida que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación, en el que se integran representantes del llamado Tercer Sector de Acción Social, formado por “organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas o grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social”, conforme al concepto que del Tercer Sector de Acción Social recoge el artículo 2.2 de la norma proyectada, produciendo así efectos ad extra que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo.



## Comunidad de Madrid

Sobre esta cuestión hemos tenido ocasión de pronunciarnos en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 124/16, de 26 de mayo, entre otros) en los que nos hemos hecho eco de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

“Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes (entendido como instrumento normativo con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.

Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que “son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1981, 27 de Marzo de 1985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1985 (RJ 1985, 3146) y 31 de Octubre de 1986 (RJ 1986, 5823)]”.

Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza Ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2.003 se pronuncia sobre ello al sostener: “Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14



## Comunidad de Madrid

de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002 , recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados>>".

También el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 26 de abril de 2016 (recurso 1034/2014) ha considerado que (F.J. 5º): "Los reglamentos organizativos son aquellas disposiciones normativas que operan sobre la propia organización administrativa ad intra con una proyección predominantemente interna y sujeta a las facultades dispositivas de las cuales la administración no puede prescindir para el cumplimiento de sus finalidades. Por otra parte, los llamados reglamentos ejecutivos se caracterizan por desarrollar de forma directa e inmediata una norma de rango de ley que contempla la regulación básica de una materia".

Por otro lado, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. 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".

Sentado el carácter ejecutivo del reglamento, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia. En



## Comunidad de Madrid

este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Habida cuenta que nos encontramos ante una disposición modificativa de otra aprobada por Decreto, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, resulta adecuado que la modificación proyectada se articule mediante una norma del mismo rango.

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto– que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

### **Cuarta.- Procedimiento.**

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

Por ello, habremos de atender al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), norma modificada por la Disposición Final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que resulta de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 33 del EACM y con la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:



## Comunidad de Madrid

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno (en adelante, Acuerdo de 5 de marzo de 2019) -conviene señalar, no obstante, que las Instrucciones vigentes al tiempo de incoarse la tramitación del Proyecto sometido a consulta eran las contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, y que han sido sustituidas por las Instrucciones aprobadas por el meritado Acuerdo de 5 de marzo de 2019-.

La documentación remitida revela que el procedimiento de confección del Proyecto se ha atendido a las disposiciones contenidas tanto en la Ley 39/2015, como en la Ley del Gobierno, según expondremos a continuación.



## Comunidad de Madrid

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “razones graves de interés público” o “de tramitación urgente de disposiciones normativas”.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En relación con la consulta pública prevista en los artículos citados, se han incorporado y explicado en la Memoria del análisis de impacto normativo las razones por las que se entiende justificado el prescindir del trámite de consulta pública, a saber, porque la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios. No tiene incidencia alguna en los Capítulos de gasto asignados a la Consejería de Educación e Investigación pues los miembros pertenecientes al Observatorio no tienen derecho a indemnización alguna por razón de asistencia al mismo; del mismo modo, al prestar soporte administrativo para el funcionamiento del Observatorio el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, no se genera coste económico adicional.



## Comunidad de Madrid

La norma es propuesta por la Consejería de Educación, e Investigación, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Consejería de Educación e Investigación y la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte y se modifican las competencias y estructura orgánica de algunas consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, por el que se establece su estructura orgánica.

Al figurar la Memoria abreviada del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula igualmente.

No obstante, cabe decir que la Memoria que obra en el expediente no está actualizada. Esta es de fecha 1 de abril de 2019, existiendo informes y trámites posteriores que no están consignados en la misma.

Como señala la instrucción 7.2 del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, *“la memoria del análisis de impacto es el documento que expone los argumentos que justifican la propuesta normativa y en el que se refleja la evolución de su tramitación y de su contenido (...) se irá actualizando con las novedades que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, de forma que la versión definitiva contenga una referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, los informes o dictámenes emitidos a lo largo del procedimiento, quedando reflejado el modo en que las observaciones y alegaciones hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma”*.

Por su parte el último párrafo de la Instrucción 11, señala que *“Las observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública deberán ser debidamente respondidas en la MAIN y, en su caso, introducidos los correspondientes ajustes en el contenido de la propuesta normativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.6 Ley 50/1997”*.

En este sentido se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 140/19, de 11 de abril de 2019.

“De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio; 383/17, de 21 de septiembre; 412/17, de 11 de octubre; el 38/18 de 1 de febrero, y 266/18, de 14 de junio, entre otros), cabe considerar



## Comunidad de Madrid

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 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva”.

Así pues, deberá completarse el expediente con una Memoria del análisis de impacto actualizada que contenga todos los trámites realizados y extremos previstos en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019.

### Esta Consideración tiene carácter esencial.

Según se desprende del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación el Proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública, si bien deberá completarse aclarando si se han presentado o no alegaciones y si han sido acogidas.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1. de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el Informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además se ha evacuado el Informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.



Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 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 y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Además, el 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, exige en su artículo 35 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que únicamente las Secretarías Generales Técnicas de la Consejerías de Economía, Empleo y Hacienda, y Consejería de Sanidad han formulado observaciones al Proyecto.

También se ha solicitado y obtenido Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid y del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 7.1 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Igualmente consta informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

Por último, se ha incorporado al expediente el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015, como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia.



## Comunidad de Madrid

En el caso de la Comunidad de Madrid, mediante el Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, se aprobó el Plan Anual Normativo para el año 2018, y en virtud de Acuerdo del mismo órgano de 24 de abril de 2018, se suscribió el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid de 2019.

La falta de inclusión del Proyecto de Decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente obliga a justificar esta omisión en la Memoria del análisis de impacto normativo, como exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

En este sentido se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017.

### Esta Consideración tiene carácter esencial

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico sin perjuicio de la Consideración realizada.

### **Quinta.- Análisis del articulado.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las "Directrices") que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50-, en este caso la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del Decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.



## Comunidad de Madrid

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere la posibilidad de incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce.

Por otro lado, y de conformidad con lo establecido en la Directriz 6, la disposición proyectada se deberá identificar como "*Proyecto de Decreto*".

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se incorpora, además, referencia a los aspectos fundamentales de la tramitación: informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, trámite de audiencia e información pública e informes preceptivos emitidos por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia y por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Igualmente, se incluye la referencia al Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

La fórmula promulgatoria tendría que añadir la expresión "*de acuerdo con*", para ajustarse a la fórmula prevista en la Directriz 16, incluyendo la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma -oído/de acuerdo con-. En este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se incorpora una referencia a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015. En efecto, dispone: "*el presente Decreto se adecúa a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas respondiendo a los principios de necesidad y eficiencia. Con esta modificación normativa se persigue mejorar la convivencia escolar en los centros docentes a través de una mejor representación de los vocales en el Observatorio para la Convivencia Escolar*".



## Comunidad de Madrid

Examinado su contenido, debemos concluir que no se justifica en la Exposición de Motivos, la adecuación del Decreto a todos estos principios tal como exige la norma, por lo que debe subsanarse tal extremo.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Como cuestión de técnica normativa, en el párrafo primero, deberá suprimirse la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en que se publicó el Decreto 58/2016, de conformidad con lo dispuesto en la Directriz 71.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia constituida, fundamentalmente, por la LOE que se erige en parámetro de contraste jurídico.

Conviene aclarar que el Proyecto tiene un alcance limitado y, a través de su artículo único, modifica un único aspecto del Decreto 58/2016, con la finalidad de ampliar el número de Vocales del Observatorio e incorporar nuevos perfiles.

La Parte Dispositiva del Proyecto está integrada por un artículo único, una Disposición Adicional y una Final.

El artículo único, como ya se indicó, modifica el artículo 6, apartado 1, del Decreto 58/2016.



## Comunidad de Madrid

Conforme al tenor de la Directriz 80, la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse de forma completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

De acuerdo con la Directriz 61 se opta por la reproducción íntegra del precepto al modificarse varios apartados o párrafos.

La modificación, se aborda con el propósito de abarcar con más amplitud todos los estamentos y agentes vinculados directamente con la convivencia escolar.

Se incorporan tres miembros más, un orientador escolar experto en materia de convivencia, que designa el Consejero competente en materia de educación, un representante de las universidades madrileñas, experto en materia de convivencia, designado por el Consejero competente en materia de educación y un representante de la Fiscalía de Menores de la Comunidad de Madrid, designado por el Fiscal Superior de la Oficina de la Fiscalía.

Asimismo, se concretan los miembros del Pleno del Consejo Escolar en representación del profesorado, de los padres y madres de alumnos y de los alumnos cada uno de ellos en apartado independiente.

Nada que objetar sobre la modificación pretendida que responde, según la Memoria del análisis de impacto normativo, a la voluntad manifestada por los distintos sectores pertenecientes al propio Observatorio, únicamente se sugiere la concreción de los criterios con arreglo a los cuales el Consejero competente en materia de educación va a designar los vocales referidos en los apartados l), m) y n), o), p), q) y r) por aplicación supletoria, a falta de norma propia, del artículo 20.2.c) de la Ley 40/2015 y que evitaría la discrecionalidad de la decisión.

Por otra parte, teniendo en cuenta que se incorporan como vocales representantes de otras Administraciones públicas y de la Fiscalía de Menores de la Comunidad de Madrid y no consta que exista convenio o norma que así lo determine, sería necesario que estas lo acepten voluntariamente.

Esta Consideración tiene carácter esencial

La **Disposición Adicional única**, establece el plazo de tres meses para que la Comisión permanente del Observatorio adapte su composición conforme a lo dispuesto en el Decreto.

Hay que poner de manifiesto, que el Decreto 58/2016 no regula la Comisión permanente del Observatorio, por lo que la Disposición Adicional, en su caso, debería conceder el plazo de tres meses para que las comisiones constituidas conforme al artículo 10 adapten su composición a la nueva distribución de vocales.

Atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 38 en relación con la Directriz 28, sería más adecuado que el título fuera referido a la “*adaptación*”, en vez de a la “*actualización*”.

Por otro lado sería más adecuado establecer el plazo de tres meses para la adaptación referido a la entrada en vigor de la disposición.

Su contenido responde al de una Disposición Adicional de acuerdo con la Directriz 39, apartado c).

Finalmente, la **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma, lo que es conforme con la Directriz 42.f).

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula las siguientes:

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno 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, siempre que sean atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las observaciones consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.



## Comunidad de Madrid

**Segunda:** Las consideraciones esenciales afectan a la tramitación, a la parte expositiva del Proyecto y al artículo único.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en  
la Consejería Educación e Investigación**



**Begoña Basterrechea Burgos**

**CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Suplencia por vacante (Orden del Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno, de 17 de julio de 2019)**

**El Secretario General del Consejo de Gobierno**

**Manuel Quintanar Díez**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN.**