

A.G.- 51/2020

S.G.C.- 160/2020

S.J.- 597/2020

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y JUVENTUD, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS APLICABLES A LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS DE COLABORACIÓN CON CORPORACIONES LOCALES PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL ABSENTISMO DEL ALUMNADO COMPRENDIDO ENTRE 6 Y 16 AÑOS DE EDAD ESCOLARIZADO EN CENTROS DOCENTES SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS 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

Primero. - El 18 de agosto de 2020 tuvo entrada en el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Juventud un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Segundo. - Junto con el citado oficio, se acompañaba la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.



- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 18 de agosto de 2020, por el Ilmo. Sr. Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 19 de mayo de 2020, 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 el 20 de mayo de 2020 por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), 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, de 19 de mayo de 2020, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), según lo dispuesto 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.

- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en reunión celebrada el 28 de julio de 2020.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 17 de agosto de 2020, 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 Orden sometido a consulta, según se infiere de lo dispuesto en su artículo 1, tiene por objeto establecer las bases reguladoras a las que ha de ajustarse la suscripción de convenios de colaboración entre la consejería con competencia en educación y las corporaciones locales de la Comunidad de Madrid, para el desarrollo de programas y actuaciones de prevención y control del absentismo del alumnado comprendido entre 6 y 16 años de edad escolarizado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por siete artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 versa sobre el objeto y finalidad de la norma; el artículo 2 regula los destinatarios; el artículo 3 aborda el contenido de los convenios; el artículo 4 regula las convocatorias; el artículo 5 se refiere a las aportaciones económicas; el artículo 6 recoge la obligación de relacionarse electrónicamente con la Comunidad de Madrid y el artículo 7 la vigencia de los convenios.

Mediante su disposición derogatoria, se deroga la Orden 253/2001, de 26 de enero, de la Consejería de Educación, por la que se establecen las condiciones y módulos económicos que regulan la suscripción de convenios de colaboración con corporaciones locales para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos, además de cuantas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Orden.

La Parte Dispositiva concluye con dos Disposiciones Finales, la primera faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Educación Secundaria Obligatoria a dictar las resoluciones e instrucciones que se consideren necesarias para la aplicación de la Orden y la segunda se refiere a la entrada en vigor de la norma.



Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, es preciso atender, en primer término, a 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 (en adelante, EACM), 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.

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención al establecimiento de las condiciones a las que ha de ajustarse la suscripción de convenios de colaboración entre la consejería con competencia en educación y las corporaciones locales de la Comunidad de Madrid para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo del alumnado comprendido entre 6 y 16 años de edad escolarizado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.



El artículo 27 de la Constitución Española garantiza el derecho a la educación y establece el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica.

En este sentido, la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, determina que las corporaciones locales cooperarán con las administraciones educativas competentes en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

En el mismo sentido, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, determina como competencia propia del municipio, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, establece el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica, que comprende las etapas de educación primaria y de educación secundaria obligatoria. En su artículo 1, además, recoge los principios sobre los que se asienta nuestro sistema educativo. Entre ellos, el principio de equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad.

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, recoge en su artículo 9 quáter los deberes de los menores relativos al ámbito escolar, estableciendo en el apartado primero el deber de respetar las normas de convivencia de los centros educativos, estudiar durante las etapas de enseñanza obligatoria y tener una actitud positiva de aprendizaje durante todo el proceso formativo.



Por su parte, la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, establece la obligación de los titulares/beneficiarios de esta prestación de escolarizar a los menores y garantizar su asistencia continuada y permanente a los centros escolares durante la etapa educativa obligatoria.

Finalmente, la Disposición Adicional Única del Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para que antes del 31 de agosto de 2020 se regule el mecanismo de colaboración con las corporaciones locales para prevenir y controlar el absentismo escolar.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, es innegable que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que afronte la regulación del ámbito material reseñado.

Tercera. - Naturaleza jurídica.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, 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 nuestra Jurisprudencia (por todas, la 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).

Así pues, por medio de la Orden proyectada, el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar a continuación la cuestión del rango normativo; en definitiva, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo - Consejería de Educación y Juventud - para el ejercicio de la



potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En efecto, como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha competencia originaria corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 22.1 del EACM, que le confiere *“el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que corresponde al Consejo de Gobierno *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.



En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero - referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que “(...) 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 de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “en la esfera de sus atribuciones” así como la potestad de “dictar circulares e instrucciones”, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa y para la regulación de materias concretas y singulares.

Expuesto lo anterior, debe examinarse la normativa autonómica para determinar la viabilidad jurídica del instrumento jurídico utilizado en la norma proyectada.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención a lo previsto en la Disposición Adicional Única del Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, que habilita “al titular de la Consejería competente en materia de Educación” para que antes del 31 de agosto de 2020 se regule el mecanismo de colaboración con las corporaciones locales para prevenir y controlar el absentismo escolar.

El Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, atribuye a dicha Consejería, el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de educación.



En consecuencia, al amparo de la habilitación contenida en la Disposición Adicional Única del Decreto 32/2019 y de conformidad con lo estipulado en el precitado Decreto 288/2019, puede afirmarse la competencia de la Consejería de Educación y Juventud para dictar la norma proyectada.

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.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

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:

“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.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.



4. 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, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie 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 y de la ciudadanía, 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 este procedimiento no se ha efectuado tal consulta tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“En este proyecto de norma se considera oportuno prescindir del trámite de consulta pública en aplicación de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en el artículo 6.2 del 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 este sentido, la propuesta normativa no tiene impacto significativo en la actividad económica en tanto que no incluye ninguna disposición que modifique la situación actual de suscripción de convenios ni impone obligaciones económicas o regulatorias ni al administrado, ni a los ayuntamientos ni a la propia Comunidad de Madrid.

Igualmente, la propuesta normativa no impone obligación relevante alguna a los destinatarios, más allá de recoger la obligación existente de relacionarse electrónicamente entre administraciones.

Por último, la propuesta normativa regula aspectos parciales de la materia convenios, regulada en el ámbito de la Comunidad de Madrid mediante el Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo debe darse por cumplimentado el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno; en concreto, se ha elaborado una Memoria abreviada, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

Según se indica en el informe de la Secretaría General Técnica, la preparación del expediente compete a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 bis del dispongo segundo de la Orden 11634/2012, de 27 de noviembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desconcentran y delegan determinadas competencias en los titulares de diferentes centros directivos de la Consejería, modificada por la Orden 1320/2020, de 22 de junio, del Consejero de Educación y Juventud.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, y del artículo 26.6 de la Ley de Gobierno, según se desprende del contenido de la propia Memoria, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de



Madrid del 6 al 24 de julio de 2020, sin que se hayan recibido alegaciones.

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. Se observa, no obstante, que en el documento que nos ha sido remitido no consta la firma del Presidente de este órgano, aspecto que deberá solventarse.

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 quinquis 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.

No se ha solicitado informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogados para 2020, por no tener la norma proyectada impacto económico ni presupuestario.



En este sentido, se justifica en la precitada Memoria que *“al tratarse de un proyecto normativo de carácter técnico-procedimental no se prevé impacto alguno en el ámbito económico por no regular aspecto alguno relacionado ni con la competencia ni con la unidad de mercados”*.

Según la Memoria del análisis de impacto normativo, la publicación de esta norma no lleva aparejada ejecución de gasto público. Su implementación no supone ningún impacto, sobre la situación actual, en los sectores, colectivos o agentes afectados, ni tendrá ninguna incidencia sobre competencia. No impone carga económica alguna sobre la administración autonómica, municipal ni estatal. Tampoco establece ninguna exigencia al ciudadano ni a las empresas del ámbito educativo ni de ningún otro. La propuesta tampoco conlleva cargas administrativas.

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

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

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, su forma, teniendo en cuenta, en este 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 entrada, en atención a la Directriz 6, la identificación de la disposición a informar se denomina *“Proyecto de Orden”*.



Según la Directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. 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.

En el presente caso, el título incorpora la expresión “Bases Regulatoras”, lo que podría inducir a la confusión de entender que nos encontramos ante las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones previstas en el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como los artículos 6 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de Desarrollo Parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.

Se sugiere, por tanto, sustituir la expresión “establecer las bases reguladoras” por “establecer las condiciones” o “establecer el régimen de suscripción” de estos convenios u otra similar.

Asimismo, y en cuanto se hace mención a los “*convenios interadministrativos de colaboración*”, urge señalar que la Ley 40/2015 elude emplear la expresión “convenio de colaboración”, pues solo se refiere a la figura del “convenio”, siendo los “convenios interadministrativos” uno de los diferentes tipos de convenios que se regulan (artículo 47), por lo que se recomienda reformular la redacción.

Esta misma observación resulta predicable del artículo 1.2 del Proyecto.

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, finalidad y antecedentes, así como las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.



Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, tal y como exige la Directriz 13.

Se observa una errata en la cita del apartado b) del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, pues dicho apartado se refiere a los proyectos de disposiciones reglamentarias que deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, no siendo éste el supuesto que nos ocupa.

Por otra parte, se justifica en la Exposición de Motivos, la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015.

Recordamos, en este sentido, que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente en relación con el meritado precepto: *“(...)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”*.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar, ahora, si el Proyecto de Orden se acomoda a la normativa que le sirve de cobertura.

El artículo 1 describe la finalidad y objeto del Proyecto.

Como ya hemos indicado anteriormente en relación con el título, aunque se utiliza la expresión bases reguladoras, en realidad el objeto de la Orden es establecer las condiciones para articular la colaboración entre la consejería con competencia en materia de educación y las corporaciones locales de la Comunidad de Madrid para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo, a través de la suscripción de los convenios correspondientes.

Es decir, el Proyecto de Orden no tiene por objeto establecer unas bases reguladoras al modo previsto en el artículo 17.3 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones, sino las condiciones o el régimen para la suscripción de convenios entre la



Consejería de Educación y Juventud y las corporaciones locales con el fin de evitar el absentismo escolar.

La propia Memoria del análisis de impacto normativo indica que se trata de una norma de carácter técnico-procedimental, cuya finalidad es actualizar la normativa dictada desde el año 2001 en el ámbito de la suscripción de convenios de control de absentismo escolar con las corporaciones locales.

Se sugiere, por tanto, sustituir la expresión “establecer las bases reguladoras” por “establecer el régimen” o “establecer las condiciones” u otra similar.

En el **artículo 2** se concretan los destinatarios de los convenios, señalando que serán los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, excepto el de la ciudad de Madrid, en los que exista alumnado entre 6 y 16 años de edad que se encuentre escolarizado en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

No figura, en la documentación remitida, explicación alguna acerca de los motivos que conducen al establecimiento de la excepción reseñada. Resultará conveniente, en consecuencia, que tal aspecto se justifique debidamente en el expediente.

Cabe señalar, de igual modo, que el establecimiento de un régimen especial aplicable al Ayuntamiento de Madrid habría de ser objeto de una disposición adicional, según prescribe la Directriz 39, a).

El **artículo 3** establece cuál ha de ser el contenido de los convenios, conforme a lo previsto en el Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

En relación con este artículo debe recordarse que el régimen jurídico de los convenios se establece en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015) y en la Disposición Adicional octava de dicho texto legal. Estos preceptos tienen carácter básico de conformidad con la Disposición Final decimocuarta de la Ley 40/2015.

En concreto, el contenido de los convenios se regula en el artículo 49 de la Ley 40/2015 en los siguientes términos:



“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.

b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.

c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.

d) Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.

e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.

f) Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.

g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.

h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción”.

Por su parte, el artículo 51 se refiere a la extinción de los convenios.



Asimismo, indicar que a los convenios en que interviene la Comunidad de Madrid les resulta de aplicación el Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, si bien, únicamente resultará de aplicación en aquello que no contravenga lo dispuesto en la normativa básica estatal.

El artículo 4.1, relativo al contenido mínimo y estructura, dispone:

“1. Los convenios incluidos en el ámbito de aplicación del presente decreto deberán especificar, como mínimo, los extremos previstos en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”.

En consecuencia, entendemos que la remisión a la normativa aplicable debe hacerse en primer lugar a la normativa básica, en concreto, al artículo 49 de la Ley 40/2015.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el precepto examinado no contiene ninguna especificidad respecto a la regulación prevista en el artículo 49 de la Ley 40/2015 y en el artículo 4 del Decreto 48/2019, consideramos que bastaría con remitirse, en cuanto al contenido mínimo de los convenios a suscribir entre la Consejería de Educación y Juventud y las corporaciones locales, a los mencionados preceptos, añadiendo al artículo analizado aquellas cuestiones que se consideren imprescindibles para articular la colaboración en la prevención y control del absentismo escolar.

En el **artículo 4** se establece que será la Comunidad de Madrid, a través de la consejería con competencias en materia educativa, quien regulará las correspondientes convocatorias para que los ayuntamientos destinatarios de la Orden puedan presentar su solicitud para suscribir un convenio de prevención y control del absentismo escolar en su municipio.

Añade que en estas convocatorias se definirán los plazos para la presentación de solicitudes, el crédito disponible por parte de la Comunidad de Madrid y el algoritmo de cálculo de la cuantía económica a asignar a cada municipio solicitante.

No cabe realizar ninguna consideración al artículo examinado.



En el **artículo 5** se establecen los parámetros sobre los que se llevarán a cabo los cálculos para distribuir las cantidades económicas que, en su caso y como consecuencia de lo determinado en los convenios, tuviera que hacer la Comunidad de Madrid, así como la procedencia de los datos para realizar los cálculos.

Estos parámetros se mantienen, según asevera la Memoria del análisis de impacto normativo, respecto a los utilizados en 2019 y en 2020 y que fueron publicados, respectivamente, mediante la Orden 669/2019, de 8 de marzo, de la Consejería de Educación e Investigación, por la que se establecen módulos económicos de financiación aplicables a los convenios interadministrativos de colaboración entre la Comunidad de Madrid y las Corporaciones Locales para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos en las etapas de educación obligatoria durante el año 2019 y la Orden 569/2020, de 18 de febrero, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se establecen los módulos económicos de financiación aplicables a los Convenios Interadministrativos de Colaboración entre la Comunidad de Madrid y las Corporaciones Locales para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos en las etapas de educación obligatoria durante el año 2020.

Este artículo no merece especial comentario.

El **artículo 6** recoge la obligación existente para los ayuntamientos destinatarios de comunicarse electrónicamente con la Comunidad de Madrid.

Asimismo, indica que las notificaciones que realice la Comunidad de Madrid en el marco de este procedimiento administrativo se practicarán a través de medios electrónicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Para ello, los ayuntamientos solicitantes deberán estar dados de alta en el sistema de notificaciones telemáticas de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 7** establece la vigencia de los convenios, remitiéndose la prevista en el apartado 3.h del artículo 4 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid. En relación con este precepto, nos remitimos a las consideraciones realizadas en el artículo 3.



Se añade que, en caso de prórroga, deberá existir crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, y la aportación económica por parte de la Comunidad de Madrid será consignada en la adenda correspondiente.

Mediante la **Disposición Derogatoria Única** quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Orden y, específicamente, la Orden 253/2001, de 26 de enero, de la Consejería de Educación, por la que se establecen las condiciones y módulos económicos que regulan la suscripción de convenios de colaboración con corporaciones locales para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Se recomienda reformular la misma ya que la redacción: “(...) *las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Orden (...)*” no resulta correcta desde un punto de vista técnico jurídico, pues no cabe pensar en normas, en sentido estricto, de rango inferior a la Orden que se proyecta, pues las resoluciones emanadas de los órganos jerárquicamente inferiores al titular de una Consejería no participan de tal naturaleza jurídica.

La **Disposición Final primera** contiene una habilitación a favor del titular de la Dirección General con competencia en Educación Secundaria Obligatoria para resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de la Orden, procediendo, si es preciso, a dictar las instrucciones necesarias para su cumplimiento.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General señalada pueda dictar instrucciones precisas para la aplicación de la norma, que no merece objeción.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las especificaciones o instrucciones que sean precisas para la aplicación y cumplimiento de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014), que en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno,



entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna.

Cabe indicar, en último término, que la mención a *“la Dirección General con competencia en Educación Secundaria Obligatoria”* que contiene esta Disposición se cohonestaba con lo estipulado actualmente en el apartado 1 bis del dispendio segundo de la Orden 11634/2012, de 27 de noviembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desconcentran y delegan determinadas competencias en los titulares de diferentes centros directivos de la Consejería, modificada por la Orden 1320/2020, de 22 de junio, del Consejero de Educación y Juventud, en tanto establece:

“Se delega en el titular de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial la suscripción y ejecución con cargo a su programa presupuestario, de los convenios con Corporaciones Locales para el control y prevención del absentismo escolar del alumnado de cualquiera de las enseñanzas y etapas de escolarización obligatoria” (el subrayado es nuestro).

Ahora bien, esta previsión bien puede ser objeto de modificación en el contexto de una futura reorganización en el seno de la Consejería.

Por otro lado, debe tomarse en consideración que el carácter obligatorio es predicable de la enseñanza básica y ésta alcanza no solo a la educación secundaria obligatoria, sino que también comprende la educación primaria (artículos 3.3 y 4.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

Es por ello por lo que debiera reconsiderarse la mención a *“la Dirección General con competencia en Educación Secundaria Obligatoria”* que contiene la Disposición que analizamos. Observamos, en tal sentido, que la expresión “Dirección General con competencias en materia de convenios con las Corporaciones Locales para el control y prevención del absentismo escolar” podría resultar más apropiada.

Finalmente, la **Disposición Final segunda**, bajo la rúbrica “entrada en vigor”, prevé que la Orden entre en vigor el día 1 de enero de 2021.



CONCLUSIÓN

Única.- Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se establecen las bases reguladoras aplicables a los convenios interadministrativos de colaboración con Corporaciones Locales para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo del alumnado comprendido entre 6 y 16 años de edad escolarizado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico en
la Consejería de Educación y Juventud.**

Alicia Pérez Yuste

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
Y JUVENTUD.**

