

A.G.- 81/2022

INFC. 1313/2022

S.G.C.- 157/2022

S.J.- 503/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la gestión de los fondos de la Unión Europea y de los programas de cooperación territorial para la realización de actividades en los centros educativos públicos y concertados de la Comunidad de Madrid.**

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 1 de agosto de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, 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 y su antecedente.

- Dictamen 9/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en sesión de 10 de marzo de 2022, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 10 de marzo de 2022.

- Informe 11/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 17 de febrero de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 14 de julio de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) con sus antecedentes de 3 de febrero, 26 de abril y 9 de junio de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 8 febrero de 2022, 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 Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 11 de febrero de 2022, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial de Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 8 de febrero de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 18 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 15 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 8 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 14 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 9 de febrero de 2022 y de la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 16 de febrero de 2022 , manifestando que no realizan observaciones al Proyecto.

- Escrito con observaciones al Proyecto de Decreto realizado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, el 11 de febrero de 2022 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, el 21 de febrero de 2022, en el que se trasladan las observaciones realizadas por la Subdirección General de Cooperación con el Estado, la Unión Europea y de la Acción Exterior, de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

-Informes de la Dirección General de Recursos Humanos, de 21 de febrero de 2022, de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, de 15 de febrero de 2022; de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 24 de marzo de 2022; de la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, de 10 de marzo de 2022 y de la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, de 17 de febrero de 2022, todas ellas de la entonces Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

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

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

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

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

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación. Universidades, Ciencia y Portavocía) de 10 de junio de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Alegaciones formuladas por la Asociación madrileña de organizaciones de atención a personas con discapacidad cerebral (ASPACE), de 5 de julio de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 29 de julio de 2022, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto regular las actuaciones que corresponde realizar a los órganos administrativos de la consejería con competencias en materia de educación y a los equipos directivos o titulares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, en relación con actividades docentes que reciban financiación de la Unión Europea o de Programas de Cooperación Territorial.

Se compone de una Parte Expositiva, de una Parte Dispositiva, conformada por cuatro artículos, y de una Parte Final compuesta por dos Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

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 remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe 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, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre las actuaciones a realizar por los órganos administrativos de la Consejería competente en materia de educación y equipos directivos o titulares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos en relación a actividades docentes que reciban financiación de la Unión Europea o de programas de cooperación territorial.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia”* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 26, apartado 1.1 del EACM:

“1 La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

1.1 Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.”

La Ley 1/1983, de 13 de diciembre de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid desarrolla dicho precepto en relación con los órganos, sus competencias y unidades administrativas en su Título IV.

Se trata por lo tanto de un reglamento para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno, en función de lo establecido en el artículo 21 letra g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y su contenido es acorde con lo establecido en las normas citadas y en las demás normas vigentes relacionadas.

Sentado cuanto antecede, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la LOE, en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

El artículo 122 de la LOE establece que:

1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.
2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos.
3. Los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación de su Consejo Escolar, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los

límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres, madres y de alumnos y alumnas en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan”.

El artículo 123, apartados 4 y 5 de la LOE en relación con los centros públicos señala que:

“4. Los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de su proyecto de gestión, en los términos que regulen las Administraciones educativas.

5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro”.

También en relación con los centros públicos, el artículo 132 de la LOE establece las competencias del Director o Directora de los centros públicos indicando, entre ellas, en el apartado j) el realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, así como autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto del centro, ordenar los pagos y visar las certificaciones y documentos oficiales del centro, todo ello de acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas y en el apartado ñ) cualesquiera otras que le sean encomendadas por la Administración educativa.

El Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria, también con carácter básico, desarrolla la LOE, y además de establecer en su artículo 30 las competencias del Director, enumera en, su artículo 33 las competencias de los jefes de estudios y en el artículo 34 las competencias del secretario.

El artículo 116, apartados 3 y 4 de la LOE, establecen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los conciertos en los siguientes términos:

“3. Corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente Ley; a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción; a las obligaciones de la titularidad del centro concertado y de la Administración educativa;

al sometimiento del concierto al derecho administrativo; a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral; a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director.

En concreto, el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos.

4. Corresponde a las Comunidades Autónomas dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109. El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas, rendición de cuentas, planes de actuación y adopción de medidas en función de los resultados académicos obtenidos, y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos. En todo caso, las Administraciones educativas recogerán en sus normativas específicas lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo”.

Desarrollando la normativa expuesta, la Comunidad de Madrid ha dictado el Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios (en adelante, Decreto 149/2000), que establece en su artículo 4 cuales son los órganos competentes en materia de gestión económica de los centros:

“1. Son órganos competentes en materia de gestión económica el Consejo Escolar, el Equipo Directivo y el Director del centro docente.

2. El Consejo Escolar del centro tendrá las siguientes competencias:

- a) Aprobar el proyecto de presupuesto del centro y sus modificaciones.
- b) Establecer las directrices de funcionamiento del centro en cuanto a su gestión económica.
- c) Efectuar el seguimiento del funcionamiento del centro en lo relativo a la eficiencia en la gestión de los recursos.
- d) Aprobar la cuenta de gestión del centro.

3. El Equipo Directivo, integrado por los órganos unipersonales de gobierno de los centros docentes, de conformidad con lo establecido en los respectivos reglamentos orgánicos, realiza sus funciones

de acuerdo con la normativa vigente, las directrices del Consejo Escolar y las instrucciones del Director.

4. El Director es el máximo responsable de la gestión de los recursos económicos del centro, dirige al Equipo Directivo en la elaboración del proyecto de presupuesto, así como en los demás procedimientos de gestión económica.

5. En los centros docentes que no posean Consejo Escolar, las funciones atribuidas a éste recaerán en el Equipo Directivo y, en su ausencia, en la Dirección de Área Territorial”.

En cuanto a los centros concertados, la Disposición Adicional tercera del Decreto 149/2000 establece que: Los conciertos educativos que se formalicen entre la Consejería de Educación y las personas físicas o jurídicas de carácter privado de nacionalidad española o extranjera, que sean titulares de centros privados y reúnan los requisitos exigidos en la normativa estatal y que deseen ser sostenidos con fondos públicos en orden a garantizar la gratuidad de la educación, se registrarán, en todo caso, por las normas legales y reglamentarias específicas de la materia, y en particular por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes y el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos.

Desarrolla también normativa básica del Estado el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 31/2019), que en sus artículos 22 y 23, establece las obligaciones del titular del centro en cuanto a la información que debe facilitar a la administración.

El Proyecto, complementa el contenido del Decreto 149/2000 refiriéndolo a materias determinadas y respetando la normativa básica y autonómica referenciada.

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. El Proyecto responde a las competencias indicadas para desarrollar lo establecido con carácter básico en la LOE.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, 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 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 se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid 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 el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, 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 este sentido, no suscita ninguna duda 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).

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22, apartado 1 del Estatuto de Autonomía, al Gobierno le corresponde *“el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”*.

Se trata por lo tanto de un reglamento para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno, en función de lo establecido en el artículo 21 letra g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y su contenido es acorde con lo establecido en las normas citadas y en las demás normas vigentes relacionadas.

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 cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la*

Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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 concurren 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”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

- “1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter

previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

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 supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“Es el caso que el presente proyecto de decreto no tiene impacto significativo en la actividad económica, porque no establece un procedimiento para recibir financiación de la Unión Europea o del ministerio competente en educación, sino que tiene carácter interno de regulación de funciones a efectos de tramitación y justificación de actividades educativas.

Tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, que son los equipos directivos o los titulares de los centros cuyas actividades sean eventualmente financiadas por la Unión Europea o mediante programas de cooperación territorial. Añade a sus tareas ordinarias la atención a las condiciones específicas que establece la normativa europea y nacional a esas financiaciones, sin que la administración educativa de la Comunidad de Madrid añada ninguna disposición específica sino solamente la organización de su correcto cumplimiento. Estas condiciones se reducen a la emisión de documentos certificativos de las actividades desarrolladas y a muy concretas actuaciones en la gestión de la publicidad, siempre apoyados con el sistema informático de gestión educativa de la Comunidad de Madrid”.

En base a ello, queda justificada la omisión del trámite de consulta pública.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que se han elaborado hasta cuatro memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace 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 hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

La norma, además, es propuesta por la hoy Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, habiéndose presentado un escrito de alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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 a las 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, constan los informes de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Dirección General de Presupuestos y de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, e informes de las Direcciones Generales de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio; de Educación Infantil Primaria y Especial; de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza y de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, todas ellas de la entonces Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, así como de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la misma Consejería.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 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 dos consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

El Proyecto de Decreto se encuentra incluido en el Plan Normativo para la XII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021 y se señala en la MAIN que a tenor del artículo 3.1 del Decreto 52/2021 no es preciso una evaluación ex post ya que el Decreto no puede enmarcarse en ninguna de las razones que exigen esta evaluación.

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 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 resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

Por otro lado, en cuanto al nombre de la disposición, señala la Directriz 7, que 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. Pues bien, el nombre de la norma no responde adecuadamente a tales características, atendiendo al tenor del artículo 1 del Proyecto del que se desprende que las concretas actuaciones que regula son las de “los órganos administrativos de la consejería con competencias en materia de educación, de los equipos directivos y titulares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos”.

Así, se sugiere revisar el título a fin de que se ajuste con exactitud y precisión a la materia que regula.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, seguida de una Parte Final.

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, si bien sería conveniente completar dicho extremo con una mención al Real Decreto 83/1996 que desarrolla la LOE y al Decreto 149/2000 y 31/2019. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, incluyéndose los informes preceptivos: Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid; informes de las Secretarías Generales técnicas de las distintas Consejerías; informes relativos al impacto por razón de género; al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social; el informe de Coordinación y Calidad Normativa así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Al respecto del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, se sugiere su supresión -en el párrafo referido a los principales aspectos de la tramitación- dado que como el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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” (el subrayado es nuestro).

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 por la LOE que se erige en parámetro de contraste jurídico.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma de la norma.

Se trata de concretar y deslindar las actuaciones que deben llevar a cabo los órganos administrativos de la consejería competente en materia de educación, y los equipos directivos (Director, Jefe de Estudios y Secretario) o los titulares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, en relación con aquellas actividades docentes que reciben financiación por parte de la Unión Europea o de la Administración del Estado a través de los programas de cooperación territorial.

Atendiendo al título del artículo, sería conveniente la regulación del ámbito de aplicación en un apartado separado del objeto, conforme establece la Directriz 31.

La MAIN, establece en relación con dicho ámbito que: “El decreto se aplica a los equipos directivos y titulares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid financiados por la Unión Europea o mediante programas de cooperación territorial y a los órganos administrativos de la consejería con competencias en educación que tiene la responsabilidad ante las autoridades financiadoras”.

El ámbito incluiría a la Dirección de Área Territorial.

El **artículo 2** establece que el órgano administrativo que en cada ocasión haya de gestionar una determinada actuación financiada por la Unión Europea o por la Administración del Estado mediante programas de cooperación territorial será determinado por la propia consejería competente en educación que podrá crear unidades específicas al efecto.

La Ley 1/1983, de 13 de diciembre de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid desarrolla dicho precepto en relación con los órganos, sus competencias y unidades administrativas en su Título IV.

Siguiendo el criterio del Informe de Coordinación y Calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior se sugiere matizar en dicho precepto la competencia unilateral de la consejería de “crear unidades específicas” teniendo en cuenta que la competencia en la Comunidad de Madrid de crear órganos con rango hasta Subdirección General corresponde al Consejo de Gobierno (artículos 21 y 40 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre) y las unidades de rango inferior se crean a través de las relaciones de puesto de trabajo, para cuya modificación se establece también la participación de otros órganos de la Comunidad de Madrid, especialmente de la consejería competente en materia de Hacienda [ver los artículos 1.b).13; 2.b).7 y 3.bis.11 del Decreto 74/1988, de 23 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se atribuyen competencias entre los Órganos de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, Órganos de Gestión y empresas públicas en materia de personal) y artículo 9.h) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo].

De acuerdo con ello, se sugiere modificar el texto suprimiendo la referencia a “la competencia de otros órganos” y estableciendo genéricamente “pudiendo crearse unidades específicas a tal efecto”. Dicha redacción implica que la creación de tales unidades se llevará a efecto conforme a la legislación vigente.

En el inciso segundo, resulta reiterativa la referencia a “actuaciones” sugiriéndose la modificación de “cada una de las actuaciones” por “cada una de las mismas”.

No obstante, se ha de advertir que el uso del término “actuaciones”, se emplea en todo el articulado, indistintamente, para referirse a “*actividades docentes financiadas*”, como a “*tareas*” a desarrollar por los órganos administrativos gestores, o por los equipos directivos y titulares de centros docentes, por lo que se recomienda la revisión del uso del término “actuaciones” en el articulado.

En cuanto a la comunicación, en el caso de los centros públicos, deberá realizarse al miembro de los equipos directivos que ostenta la representación del centro, el Director, conforme al artículo 132.a) de la LOE.

En cuanto al contenido del **artículo 3**, no tenemos nada que alegar en cuanto a la potestad para emitir instrucciones de los órganos que no tienen competencia normativa. Sin embargo, teniendo en cuenta que éstas no tienen carácter normativo, su contenido se limitaría a regular las relaciones internas entre órganos gestores y colaboradores en el marco de las actuaciones reguladas en el artículo 4 del Proyecto. Por ello se sugiere una remisión expresa al contenido de dicho artículo.

La sentencia 269/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que estima el recurso contencioso-administrativo número 767/2018, interpuesto por la representación procesal de Federación Regional de Enseñanza de Comisiones Obreras y que declara la nulidad de las Instrucciones de fecha 31 de octubre de 2018, de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, relativas a la gestión de las actuaciones relativas al Programa Operativo de Empleo Juvenil en Centros de Educación de Personas Adultas, en los cursos 2016/17 y 2017/2018, por no ser las mismas ajustadas a Derecho delimita las instrucciones como las dictadas en el ejercicio del poder jerárquico del Centro Directivo con la finalidad de establecer unos criterios de aplicación e interpretación jurídica que debieran ser seguidos en futuros actos administrativos por los órganos a los irían dirigidas.

Las posibles instrucciones deberían circunscribirse a tales límites.

El **artículo 4** concreta las tareas a realizar por los equipos directivos en los centros públicos y titulares de los centros privados concertados en el ámbito del Proyecto, y que responderían al tenor de los artículos 131 y 132 de la LOE, 30, 33 y 34 del Real Decreto 83/1996, 4 del Decreto 149/2000 y 22 y 23 del Decreto 31/2019.

Como cuestión de técnica normativa, y coherencia con lo expresado en el apartado 4, la remisión al "*apartado primero*" que se realiza en el apartado 3, debería referirse al "*apartado 1*".

Finalmente, con carácter general y con referencia a todo el articulado:

Se sugiere incluir la referencia a la Administración del Estado, en consonancia con la que se hace a la Unión Europea, y añadir, si se considera oportuno, la referencia expresa a los programas de cooperación territorial o los fondos de la Unión Europea.

También se sugiere concretar que la referencia a los equipos directivos lo es a los de los centros públicos y la referencia a los titulares de los centros, a los privados concertados. Ello para garantizar la seguridad jurídica.

Finalmente, se sugiere sustituir la referencia al ministerio con competencias en educación por el órgano de la Administración del Estado con competencias en educación.

La **Disposición Final primera** del Proyecto bajo la rúbrica *“Habilitación para el desarrollo y la ejecución”*, faculta al titular de la Consejería con competencias en materia de Educación *“para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto”*.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada de desarrollo, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal.

La **Disposición Final segunda** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la gestión de los fondos de la Unión Europea y de los programas de cooperación territorial para la realización de actividades en los centros educativos públicos y concertados de la Comunidad de Madrid., sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada del Servicio Jurídico en
La Vicepresidencia, Consejería Educación
y Universidades,**

Marta Azabal Agudo

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**