

A.G.- 30/2020

S.G.C.- 107/2020

S.J.- 300/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el 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.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- El 1 de junio de 2020 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud 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 con su antecedente.

- Dictamen 10/2020, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 6 de mayo de 2020, así como votos particulares formulados por los consejeros representantes del sindicato Comisiones Obreras el 8 de mayo de 2020 y de la FAPA Francisco Giner de los Ríos.



- Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 11 de marzo de 2020.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 25 de mayo de 2020, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud), así como sus antecedentes de 2 de marzo de 2020 y 16 de marzo de 2020.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 20 de marzo 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 por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 20 de marzo de 2020, 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 fecha 19 de marzo de 2020, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno de 18 de marzo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública de 24 de marzo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de 31 de marzo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de 31 de marzo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local de 31 de marzo 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de 27 de marzo de 2020; de la Secretaría General Técnica Consejería de Justicia, Interior y Víctimas de 27 de marzo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo de 27 de



marzo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 29 de marzo de 2020 y de la Secretaría General Técnica Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación de 20 de abril de 2020, en los que no se realizan observaciones.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 23 de marzo de 2020 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 2 de abril de 2020, en los que realizan observaciones.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud) de 24 de febrero de 2020, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 31 de mayo de 2020, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto 32/2009, 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 (en adelante, Decreto 32/2019).

La Parte Expositiva de la norma proyectada ofrece luz acerca de la finalidad y alcance de la misma. Señala, a tal efecto, que el precitado Decreto 32/2019 no menciona de forma expresa el uso de teléfonos móviles en el aula, *"siendo oportuno incorporar la prohibición expresa del uso de los teléfonos móviles y dispositivos electrónicos durante la jornada escolar, permitiendo, en esta ocasión, su uso como herramienta didáctica o por razones de salud"*.



Por otro lado, se incluyen modificaciones relacionadas con una mejor adecuación de las actuaciones de la inspección educativa en materia de convivencia como agente externo participante; asimismo, se prevé eliminar el conocimiento del procedimiento de intervención de la inspección educativa del plan de acción tutorial. Además, se introducen medidas con el propósito de agilizar los procedimientos disciplinarios en los casos de faltas graves para que la adopción de las medidas correctoras sea más eficaz.

El texto proyectado se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por un artículo único, con siete apartados, y dos Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (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, 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 la ordenación del marco de la convivencia en los centros docentes en la Comunidad de Madrid.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), dispone en su artículo 124 que:

"1. Los centros elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual y que recogerá todas las actividades que se programen con el fin de fomentar un buen clima de convivencia dentro del centro escolar, la concreción de los derechos y deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de su incumplimiento con arreglo a la normativa vigente, tomando en consideración la situación y condiciones personales de los alumnos y alumnas, y la realización de actuaciones para la resolución pacífica de conflictos con especial atención a las actuaciones de prevención de la violencia de género, igualdad y no discriminación.

2. Las normas de convivencia y conducta de los centros serán de obligado cumplimiento, y deberán concretar los deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de incumplimiento, tomando en consideración su situación y condiciones personales.

Las medidas correctoras tendrán un carácter educativo y recuperador, deberán garantizar el respeto a los derechos del resto de los alumnos y alumnas y procurarán la mejora en las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa.

Las medidas correctoras deberán ser proporcionadas a las faltas cometidas. Aquellas conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa, que tengan como origen o consecuencia una discriminación o acoso basado en el género, orientación o identidad sexual, o un origen racial, étnico, religioso, de creencias o de discapacidad, o que se realicen contra el alumnado más vulnerable por sus



características personales, sociales o educativas tendrán la calificación de falta muy grave y llevarán asociada como medida correctora la expulsión, temporal o definitiva, del centro.

Las decisiones de adoptar medidas correctoras por la comisión de faltas leves serán inmediatamente ejecutivas.

3. Los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública. En los procedimientos de adopción de medidas correctoras, los hechos constatados por profesores, profesoras y miembros del equipo directivo de los centros docentes tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios alumnos y alumnas.

4. Las Administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento" (el subrayado es nuestro).

Si bien los apartados 1, 2 y 4 no tienen carácter básico, de conformidad con la Disposición Final quinta de la LOE, serían de aplicación al asumir su contenido la norma autonómica.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 627/2007, sobre Proyecto de Decreto por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid de 12 de abril de 2007, afirmaba la competencia de la Comunidad de Madrid en la materia, sobre la base de dicho precepto, en los siguientes términos:

“A tal efecto, cabe señalar que el artículo 124 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone en su apartado 2 que "las Administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento".

De este modo se remite a las Administraciones educativas, es decir, a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, la aprobación de una normativa que sirva de cobertura a las normas de organización y funcionamiento de los centros docentes.



En tal sentido, la norma proyectada se ajusta al orden constitucional de competencias, dado que el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye a ésta "la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades".

Por su parte, el artículo 121.3 de la propia LOE, a la hora de regular el proyecto educativo de los diferentes centros docentes, atribuye a las Administraciones Educativas la tarea de establecer el marco general que permita a los centros públicos y privados concertados elaborar sus proyectos educativos.

También conviene recordar lo dispuesto en el artículo 6.4, letra g) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), vigente en este punto, cuando señala como uno de los deberes básicos de los alumnos *"respetar las normas de organización, convivencia y disciplina del centro educativo"*.

La LODE regula igualmente, según se desprende de su Exposición de Motivos, *"la definición de los grandes fines de la actividad educativa y de los derechos y libertades de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad escolar"*. Así, define tales derechos y obligaciones en los artículos 3 a 8, con carácter básico.

La normativa estatal de aplicación general hasta la efectividad de los traspasos en materia de Educación estuvo constituida por el Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia de los centros (en adelante, Real Decreto 732/1995), que opta por dotar a los centros docentes de una gran autonomía, tanto en la delimitación de sus normas de convivencia como en el establecimiento de los mecanismos que permitan garantizar su cumplimiento.

En dicho marco, la Comunidad de Madrid promulgó el Decreto 32/2019 que es objeto de modificación.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.



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

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en los aspectos concretos antes apuntados, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, 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, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

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, y coherente con el rango normativo de la disposición que modifica.

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 adelante, Ley 1/1983).



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

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

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

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

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

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.



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 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”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

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

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos



indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

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

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“Este decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto realizar una modificación del Decreto 32/2019, de 9 de abril que responde a un desarrollo parcial de la norma básica establecida en el artículo 124 de la Ley Orgánica/2006, de 3 de mayo, de Educación, donde se determina que las administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento. Así mismo, el respeto a los derechos y deberes de los alumnos fijados en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación está presente en el marco regulador y en la presente modificación del mismo.

Por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia de la convivencia, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

Asimismo, la presente propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la implantación de modificaciones sobre la convivencia en los centros docentes, y, por otro lado, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación. Se encuentra por tanto la concurrencia de estas otras circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública.”.



Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

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 del 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 con un plazo de alegaciones entre el 20 de marzo a 13 de abril 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.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la



Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha emitido el informe por la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Además, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que únicamente las Consejerías de Políticas Sociales Familias, Igualdad y Natalidad y Sanidad han formulado observaciones al Proyecto.

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.

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



Hay que poner de manifiesto que el Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, recoge en su Anexo, entre las propuestas para dicho año, el objeto del Proyecto.

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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 4 de las Instrucciones.

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

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

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. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación –trámite de audiencia e



información pública, Dictamen del Consejo Escolar e Informe de la Abogacía General, de acuerdo con la Directriz 13.

Al describir las modificaciones proyectadas sobre el Decreto 32/2019, se observa una incoherencia, pues se anticipa la introducción de "*medidas para agilizar el procedimiento de reclamación*" cuando tal aspecto no es objeto de regulación en el articulado del Proyecto sometido a consulta. Resultará necesario, en consecuencia, omitir tal previsión de la parte expositiva.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 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 efecto, dispone: "*En el marco de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la propuesta normativa se ajusta a las exigencias del principio de necesidad y eficacia, puesto que implementa las modificaciones para hacer efectiva la incorporación de los aspectos mencionados anteriormente por razones de interés general para el ámbito educativo de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, el rango de esta disposición responde a la importancia de la materia que regula, relacionada con el derecho a la educación y el desarrollo de sus bases. La norma no se extralimita en sus disposiciones respecto a lo establecido en la Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor de la Comunidad de Madrid, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y de 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, y contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad objeto del presente decreto, cumpliendo con el principio de proporcionalidad establecido. Por todo ello, el presente decreto se convierte en instrumento que garantiza la máxima seguridad jurídica, integrada de forma coherente con el ordenamiento jurídico para cumplir con el principio de seguridad jurídica, además de cumplir con el principio de transparencia, eficiencia y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tanto por lo exhaustivo y transparente de su tramitación como por su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, puesto que, la promulgación y publicación de un decreto que*



modifique la norma en esta materia, permite su aplicación efectiva a partir de su entrada en vigor en los centros docentes de la Comunidad de Madrid”.

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”.*

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación vigente en la materia, constituida fundamentalmente por la LODE y la LOE.

Como ya se señaló, se divide en un artículo único y dos Disposiciones Finales.

El artículo único consta de siete apartados, uno por precepto, en los que se inserta como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, tal y como determina la Directriz 50.

El **apartado uno** del artículo único modifica el apartado k) del artículo 7 del Decreto 32/2019, que describe los deberes de los padres o tutores, incorporando una redacción más concreta en relación con la responsabilidad que tienen con sus hijos en orden a fomentar un buen uso de las tecnologías, haciendo hincapié en los teléfonos móviles y dispositivos electrónicos, dada la amplia gama de aparatos tecnológicos que existen en el mercado y que pueden incidir en la convivencia de los centros.

Esta medida complementaría, en cualquier caso, los deberes contemplados en el artículo cuarto, apartado 2, de la LODE.



Hay que tener en cuenta, por otra parte, que a los padres puede atribuírseles responsabilidad por los actos cometidos por medios tecnológicos, ya que es a ellos a quien compete la formación, vigilancia y control de los menores a su cargo, especialmente cuando en la gran mayoría de las casos son ellos los que les han facilitado los nuevos medios tecnológicos sin ningún tipo de restricción ni supervisión por su parte; todo ello, además, sin perjuicio de la responsabilidad civil de los centros educativos, cuando las conductas se desarrollen dentro del entorno escolar o con incidencia en el mismo.

Así lo recoge, por ejemplo, la sentencia 139/2016 de 27 mayo, de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa (Sección 2ª), que condena solidariamente a un centro y a un padre de un alumno por no haber actuado con la diligencia debida ante las redes sociales en los siguientes términos:

“Resulta acreditado que D. Juan Antonio actuó con respecto de su hija menor (..) y cuando contaba con 13 años de edad, sin la diligencia que de él era exigible, teniendo en cuenta que, como progenitor suyo que es, debió extremar las precauciones a adoptar en el control de la misma, en concreto en lo que hace referencia al control de los aparatos y dispositivos electrónicos y tecnológicos de que disponía, y que sin duda alguna le habían sido proporcionados o puestos a su disposición por él, pues otra cosa no ha acreditado el mismo, y del uso que hacía de los mencionados medios de comunicación, y sin embargo ninguna precaución ha acreditado que adoptara en el momento de hacerle entrega de los citados aparatos, ninguna pauta consta que le hubiera impuesto con relación a los mismos, antes de los hechos que nos ocupa, ningún control consta que ejerciera sobre ella a ese respecto, y ninguna actividad consta que desplegara en relación a la misma, encaminada a vigilar ese uso que hacía de tales aparatos y a asegurarse de que el mismo era correcto, lo que motivó que la menor pudiera acceder a las redes de comunicación que le ofrecía internet, en concreto a una cuenta de Tuenti, e introducir en ellas los tremendamente duros, y sin duda alguna ofensivos, comentarios sobre su profesora Dª. Dolores.

E igualmente, y de esa misma prueba practicada en el curso del procedimiento, resulta acreditado que la dirección del Colegio Inglés San Patricio, tampoco actuó con la diligencia que también le era exigible, teniendo en cuenta que, en atención a la edad de la mencionada niña y de algunos de sus compañeros de curso en esas fechas, debió controlar y vigilar la actuación de los mismos tanto en clase como en el resto de las



dependencias del centro, extremando tales precauciones y adoptando las medidas precisas en orden no sólo a controlar el uso de los medios y dispositivos técnicos de que los mismos disponían, sino también en orden a implantar las normas oportunas en relación a ellos, que hubiesen debido ser respetadas en dicho Centro y en todas sus dependencias, para evitar las situaciones de indisciplina y de rebeldía con relación a sus profesores que en el curso mencionado se produjeron, máxime teniendo en cuenta la circunstancia de que tuvo conocimiento de la actuación que los mencionados niños desarrollaban con la mayor parte de ellos y de los problemas que estaban provocando, pues esos problemas, así como la situación creada, le fueron comunicados en varias ocasiones, entre otros profesionales, por la propia demandante, sin que, ante dichas comunicaciones, adoptara solución alguna, salvo la de restar importancia a los acontecimientos que le eran narrados, lo que propició que el problema adquiriera dimensiones extremas, situación devino insostenible, y una vez iniciada por D^a. Dolores la baja que le fue pautada, debido a la depresión en que cayó la misma, tras conocer los correos a que ya se ha hecho referencia, incluidos en Tuenti por parte de causó no sólo entre el profesorado, sino también entre los padres de alumnos, y la alarma que en todos creó, al conocerlos, mediante la adopción de las severas normas que implantó, a instancia del Consejo Escolar y tras la reunión mantenida el 12 de diciembre de ese año 2011”.

El **apartado dos** del artículo único modifica el apartado 8 del artículo 12 del Decreto 32/2019 que establece las medidas que deben incluirse en el plan de acción tutorial. La redacción que se proyecta reproduce el contenido del precepto actual, eliminado el contenido del apartado a) al considerarse, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, que al referirse a una actuación concreta de la inspección educativa, no debe recogerse en el plan de acción tutorial por exceder de su ámbito.

No cabe realizar ninguna consideración sobre el texto modificado.

El **apartado tres** del artículo único modifica el artículo 29 del Decreto 32/2019, pretendiendo mejorar la redacción del precepto, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, concreta las funciones de la Inspección Educativa en relación con la convivencia en los centros y distingue las generales -descritas en el apartado 1- de las que corresponden a la “Unidad de Convivencia y contra el Acoso Escolar” -las contempladas en el apartado 2-.



Las funciones de la Inspección Educativa están definidas en el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid respondiendo, la nueva redacción, al contenido del artículo 3 de la norma.

Por otra parte, El artículo 5 del Decreto 288/2019, de 12 noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud contempla que la Subdirección General de Inspección Educativa contará con una unidad denominada de convivencia y contra el acoso escolar *“que será la responsable de las funciones de la planificación y el desarrollo de medidas dirigidas a favorecer la convivencia en los centros docentes, así como de la coordinación de los diferentes servicios y unidades que intervienen en los conflictos de convivencia escolar y en las situaciones de acoso escolar y que atienden las demandas de orientación e información de la comunidad escolar”*.

Al ser la Subdirección General de Inspección Educativa la que desarrolla las funciones, aunque a través de la unidad, sería aconsejable que el precepto dejase claro ese extremo.

El apartado 2 del artículo 29 del Decreto 32/2019 se limita a concretar las actuaciones que llevará a cabo la citada unidad en el marco de las indicadas en el precepto transcrito.

El **apartado cuatro** del artículo único modifica el artículo 32.2 del Decreto 32/2019 detallando que en las normas de convivencia de los centros se incluirán, entre las medidas relacionadas con el uso de objetos y dispositivos de uso personal que pudieran obstaculizar el normal desarrollo de las actividades del centro, las relativas a los teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos. Ello en consonancia con las modificaciones que introduce el Proyecto.

El **apartado cinco** del artículo único modifica el apartado 5 del artículo 42 del Decreto 32/2019 que trata sobre las medidas necesarias para preservar la convivencia en los centros.



Como ya se señaló en el Informe de la Abogacía General de 25 de febrero de 2019, salvo la medida establecida en el apartado 3, todas podrían considerarse medidas provisionales de las reguladas en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, pues estarían directamente relacionadas con actuaciones contrarias a las normas de convivencia ya que, aunque el apartado 1 no es claro en su redacción, parece que se refiere a la necesidad de que las normas de convivencia contemplen la adopción de medidas provisionales proporcionales tendentes a garantizar el desarrollo normal de las actividades en el centro hasta que se inicie el procedimiento, conforme al artículo 56.2 de la Ley 39/2015.

De acuerdo con ello, el contenido de los dos primeros párrafos del apartado 5 que se añaden, al concretar que no estará permitido el uso de los teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos durante la jornada escolar, salvo que esté permitido con fines didácticos en el proyecto educativo del centro, y establecer un margen de autonomía a los centros para que, en su contexto y dentro de las normas de convivencias aprobadas, puedan limitar el uso de estos dispositivos en otros períodos/actividades, o permitirlo por razones de necesidad o excepcionalidad, no se coherencia con el contenido propio de una medida provisional. Sí participaría de tal consideración el contenido de los dos últimos párrafos.

Por tanto, se sugiere, por ser más correcto desde un punto de vista sistemático, incorporar el contenido de los dos primeros párrafos al del artículo 32, apartado 2 del Decreto.

Cabe reseñar, por otro lado, que el texto proyectado no contempla, como deber de los alumnos, el de no tener operativos los teléfonos móviles u otro tipo de dispositivos electrónicos salvo en los casos expresamente autorizados. Tampoco se incorpora la tipificación de una falta específica en caso de que se incurra en este comportamiento, lo que se advierte a efectos de su oportuna consideración.

En cualquier caso, se trata de una medida que ya ha sido adoptada por otras Comunidades Autónomas como Castilla la Mancha, donde el artículo 22.4 de la Ley 5/2014, de 9 de octubre de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia, establece que los menores no deberán mantener operativos teléfonos móviles ni otros



dispositivos de comunicación en los centros escolares, salvo en los casos previstos expresamente en el proyecto educativo del centro o en situaciones excepcionales debidamente acreditadas, o Galicia, donde el artículo 19.4 del Decreto 8/2015, de 8 de enero por el que se desarrolla la Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa en materia de convivencia escolar, establece que se prohíbe el uso de teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos como mecanismo de comunicación durante los períodos lectivos y que excepcionalmente, los centros podrán establecer normas para la correcta utilización como herramienta pedagógica.

El **apartado seis** del artículo único modifica los apartados 1 y 2 del artículo 46 del Decreto 32/2019, distinguiendo cuándo se aplica el procedimiento ordinario en relación con las faltas leves y graves y cuándo en relación con las muy graves.

De acuerdo con la modificación proyectada, se aplicaría el procedimiento ordinario, además de para imponer medidas ante las faltas leves, para imponerlas ante aquellas faltas graves cuya autoría sea evidente, permitiendo a los centros agilizar las medidas correctoras y aplicarlas con inmediatez para que su resultado educativo sea efectivo, conforme explica la Memoria del análisis de impacto normativo que figura en el expediente.

En el caso de las faltas muy graves, se podrá sustanciar la imposición de medidas por el procedimiento ordinario, siempre que la falta sea evidente y sea reconocida la autoría y los hechos cometidos por el alumno; el reconocimiento de los hechos deberá además registrarse documentalmente y firmarse en presencia de padres o tutores y del director de centro. Se precisa, no obstante, que si la sanción a imponer es alguna de las recogidas en las letras f) y g) del artículo 35.2, deberá seguirse el procedimiento especial.

La diferencia fundamental de la modificación proyectada con respecto a la normativa vigente estriba, por tanto, en la aplicación del procedimiento ordinario en caso de faltas graves cuando, por resultar evidentes la autoría y los hechos cometidos, sea innecesario el esclarecimiento de los mismos, "*sin necesidad de reconocimiento documentado por parte del alumno*", extremo este último que se mantiene en el caso de faltas muy graves.



Convendría justificar más detalladamente en la Memoria el motivo de tal cambio de régimen; esto es, más allá de la procedencia de agilizar la imposición de ciertas medidas correctoras, convendría explicitar la razón por la que ya no se estima necesario el reconocimiento de la autoría y hechos cometidos por el alumno en el supuesto de faltas graves, régimen que sí se mantiene para las faltas muy graves, máxime cuando el procedimiento especial, en tanto media una instrucción, resulta ser más garantista para el alumno, en caso de que no reconociera la comisión de la falta.

El **apartado siete** del artículo único modifica el artículo 48 del Decreto 32/2019 limitándose a cambiar el número del artículo al que se remite, en consonancia con la modificación del artículo 46 del propio Decreto.

La Parte Final consta de dos Disposiciones Finales:

La **Disposición Final primera** del Proyecto contempla una habilitación de desarrollo a favor del titular de la Consejería competente en materia de educación.

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 de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

En último término, la **Disposición Final segunda** regula 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 por el que se modifica el 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, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar

Madrid, a fecha de firma

La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en

la Consejería Educación y Juventud

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y
JUVENTUD. -**

