

A.G.- 63/2023

INFC. - 2023/1249

S.G.C.- 113/2023

S.J.- 413/2023

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 el **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se modifica la Orden 2399/2016, de 22 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el funcionamiento de las casas de niños con ampliación de horario y con extensión de servicios y la escolarización de niños menores de un año en casas de niños.**

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 16 de junio de 2023, 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 Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Dictamen 26/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 4 de mayo de 2023, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 4 de mayo de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo emitida el 9 de junio de 2023, por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 4 de abril de 2023, 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, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 10 de abril de 2023, 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 a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 4 de abril de 2023, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe 41/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 30 de mayo de 2023.

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades) de 12 de mayo de 2023, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Alegaciones, presentadas por USMIR de CCOO de Madrid sin constancia de fecha de registro ni fecha.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades, de 15 de junio de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 2399/2016, de 22 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el funcionamiento de las Casas de Niños con ampliación de horario y con extensión de servicios y la escolarización de niños menores de un año en Casas de Niños (en adelante, Orden 2399/2016).

Explica la Memoria del análisis de impacto normativo que la finalidad de la norma es posibilitar la conversión de las Casas de Niños de titularidad de la Comunidad de Madrid en Escuelas Infantiles para ampliar el horario general incluyendo el servicio de comedor al alumnado de primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, ya que, en su versión actual la Orden 2399/2016, no incluye la posibilidad de convertir las Casas de Niños de titularidad de la Comunidad de Madrid en Escuelas Infantiles, teniendo en cuenta que la Comunidad de Madrid, a través de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, promueve la ampliación de oferta educativa para niños de Educación Infantil, bien a través de nuevos centros o a través de la reorganización, ampliación o adecuación de unidades de los centros ya existentes para acomodarse a la demanda actual.

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por un artículo único y una Disposición Final única.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, es preciso atender, en primer término, a lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas*

para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.*

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

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

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a la regulación del funcionamiento de las Escuelas Infantiles-Casas de Niños, en lo relativo a la ampliación de horario, extensión de servicios y escolarización de niños menores de un año.

A tal fin, debemos tener en cuenta la regulación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE).

El Capítulo I del Título I de la LOE, regula la etapa de la Educación Infantil y, específicamente en su artículo 14, apartado 7, establece:

“El Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, determinará los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo. Asimismo, regulará los requisitos de titulación de sus profesionales y los que hayan de

cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumno-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares”.

Añade el artículo 15, apartado 1, de la LOE que:

“Las Administraciones públicas incrementarán progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de cero a tres años. Asimismo, coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo. A tal fin, determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro. Todos los centros habrán de estar autorizados por la Administración educativa correspondiente y supervisados por ella”.

La Comunidad de Madrid, dentro de su ámbito competencial, en lo que atañe a la Educación Infantil, ha dictado el Decreto 18/2008, de 6 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten primer ciclo de Educación Infantil (en adelante, Decreto 18/2008). Sobre este Decreto señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 febrero 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), a propósito de las competencias ejercitadas por la Comunidad de Madrid lo siguiente:

“El Decreto que se impugna lo dicta la Comunidad Autónoma de Madrid en atención a lo dispuesto por el artículo 14.7 de la Ley Orgánica de Educación que encomienda a las Administraciones educativas los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo. Asimismo, regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares”.

Y atendiendo a ese mandato y usando de la competencia que le atribuye el artículo 29 de su Estatuto de Autonomía a la Comunidad le *“corresponde (el) desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado 1 del art. 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”, lo que de modo legítimo hizo en este supuesto*”.

La Disposición Final primera del citado Decreto establece que el titular de la Consejería de Educación, en el ámbito de sus competencias, dictará cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este Decreto.

A dicha habilitación respondió la Orden 2399/2016 que el Proyecto pretende modificar.

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

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo – Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

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

La Disposición Final primera del Decreto 18/2008 habilita al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del reglamento, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de sus previsiones.

El Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), 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, puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante Orden, la materia señalada.

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”.

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, conviene traer a colación lo preceptuado en 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), que 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 concurran 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 MAIN⁷⁹.

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021.

Según justifica la MAIN: *“Se prescinde del trámite de consulta pública de acuerdo con el artículo 5.4 letras c) y e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, porque la presente norma no tiene repercusión sobre la actividad general, ni repercusión económica ni presupuestaria y únicamente regula un aspecto parcial de la normativa aplicable a las casas de niños de titularidad de la Comunidad de Madrid”*.

Si bien se invocan varios supuestos determinantes de la omisión del trámite, no se justifica suficientemente su concurrencia en todos ellos. Sin embargo, es cierto que el Proyecto

se limita a regular aspectos parciales de una materia por lo que, en base a ello, nos encontramos ante una causa que justifica la omisión del trámite de consulta pública.

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, 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 18 de mayo y el 7 de junio de 2023, ambos inclusive, habiéndose recibido un escrito de alegaciones. Se entiende cumplimentado, por ello, el trámite de audiencia previsto en el artículo 9 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, 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, 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 -hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por Decreto 38/2022, de 15 de junio, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno-.

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.

También 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.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Quinta. - Análisis del contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en 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 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 Orden.

También se ajusta a lo prevenido en la Directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la Directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...”*.

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 de la Orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Finalmente, y de acuerdo con la precitada 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. No obstante tratarse de una Orden modificativa, en que la justificación de la competencia en cuya virtud se dicta, no tiene por qué ser exhaustiva, sería conveniente hacer referencia al artículo 29 del EACM, que dispone que a aquélla le corresponde la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme el apartado primero del artículo 81 de la misma, la desarrollen y, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado, el número 30 del artículo 149 de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

Asimismo, se ha recogido como aspecto más relevante de la tramitación los informes y dictámenes preceptivos en materia de impacto por razón de género, por razón de orientación sexual y expresión de género y en materia de familia, infancia y adolescencia, el Dictamen del Consejo Escolar, informe de la Secretaría General técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y de la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

En cuanto a los trámites esenciales seguidos para su aprobación, se hace referencia a la Oficina de Calidad Normativa, *“que debería suprimirse, al no existir en la Comunidad de Madrid”*, como se señala en el Dictamen 176/21, de 20 de abril de 2021, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Cabría mencionar, eso sí, el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.

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, y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la Orden proyectada 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”*.

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad,

eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.”

No obstante, en concreta referencia al principio de transparencia, y en lo que atañe a la mención que contiene a la publicación de la norma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

De acuerdo con ello, deberá eliminarse la referencia.

Al mismo tiempo debe eliminarse la referencia a que una vez aprobada la orden se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 52/2021, del que se desprende que la justificación de la adecuación a los principios de buena regulación se ha de referir a los trámites efectuados. Así se evidencia al señalar el artículo 2 que en la disposición normativa “*quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”.

Así se hace necesario reformular el párrafo 8º teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto.

Por último, se sugiere reformular el párrafo 3º, pues los términos en que se expresa son más propios de la MAIN, como lo evidencia el hecho de que mantiene la redacción contenida en el apartado II de la MAIN, al referirse a la “Oportunidad de la propuesta”.

En cuanto a la Parte Dispositiva procede valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE. Igualmente ha de examinarse su necesario respeto al Decreto autonómico 18/2008.

En el artículo único, existe un apartado, relativo al precepto modificado, en el que se inserta como texto marco únicamente la referencia al que se modifica, tal y como determina la Directriz 57.

De acuerdo con las Directrices 55, 56 y 57, al modificarse un único precepto de la norma, se incorpora el texto de regulación a continuación del texto marco sin numeración.

Así, se incorpora un apartado 3 al artículo 10 de la Orden 2399/2016 posibilitando la conversión de las Casas de Niños de titularidad de la Comunidad de Madrid en Escuelas Infantiles. Ello para ampliar el horario general que permita incluir el servicio de comedor al alumnado de primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid ya que, como indica la MAIN, la Orden 2399/2016 no contempla expresamente la posibilidad de convertir las Casas de Niños de titularidad de la Comunidad de Madrid en Escuelas Infantiles. Sin embargo, tal posibilidad sería conforme tanto con el ámbito de aplicación del Decreto 18/2008, que la Orden 2399/2016 desarrolla, y que se extendería, según el artículo 1, a los centros ubicados en la Comunidad de Madrid que imparten primer ciclo de Educación Infantil, como con el de la propia Orden cuyo ámbito alcanzaría a la Red Pública de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, no existiría inconveniente en la incorporación, a través de la modificación de la Orden 2399/2016, de la posibilidad de conversión de las Casas de Niños de titularidad de la Comunidad de Madrid en Escuelas Infantiles pues ya existía para las de titularidad municipal.

De acuerdo con la Directriz 80, la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha, por lo que se sugiere modificar la forma de citar la Orden 2399/2016.

Igualmente, como cuestión de técnica normativa, conforme establece la Directriz 54, el título del artículo único, ha de ir en cursiva.

Finalmente, la **Disposición Final única** 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

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades por la que se modifica la Orden 2399/2016, de 22 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el funcionamiento de las Casas de Niños con ampliación de horario y con extensión de servicios y la escolarización de niños menores de un año en Casas de Niños, sin perjuicio de la atención de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia,
Consejería de Educación y Universidades.**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez Miñón

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