

Dictamen nº: **122/23**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **09.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de marzo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 27 de febrero de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, formulada por el vicepresidente y consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 92/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 9 de marzo de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto regular la adaptación de la enseñanza ofrecida en centros docentes que impartan enseñanzas no universitarias, a las diferencias individuales que presente el alumnado, en el ámbito competencial autonómico de la Comunidad de Madrid.

Así las cosas, el proyecto analizado efectúa un desarrollo reglamentario general de esta cuestión, de conformidad con las previsiones de la disposición final segunda de la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid.

Además, crea y regula un documento técnico denominado “*Plan Incluyo*” que, con vocación de permanencia, recogerá el planteamiento de cada centro en relación con la atención a la diversidad de su alumnado, así como el compromiso adquirido con diferentes programas institucionales relacionados con la misma cuestión que, según se indica, sustituirá al “*Plan de atención a la diversidad*” que, incluido en el proyecto educativo, hasta el momento enmarca la atención a las diferencias individuales del alumnado en los centros educativos de la Comunidad de Madrid, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, y otra dispositiva, que incluye treinta y siete artículos, agrupados en un título preliminar y otros cinco títulos. Los dos primeros de ellos, a su vez divididos en dos capítulos. La norma también cuenta con cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y cuatro anexos, con arreglo al siguiente esquema:

- Título preliminar.- Disposiciones de carácter general.

Incluye los artículos 1 al 4, referidos respectivamente a: el objeto de la norma y su ámbito de aplicación; los principios generales de atención educativa a las diferencias individuales del alumnado; la orientación en el sistema educativo y el centro docente y al marco organizativo básico de atención a las diferencias individuales.

- Título primero.- Atención educativa.

Se subdivide en dos capítulos y, el segundo de ellos, a su vez contiene seis secciones. A saber:

* Capítulo I.- Identificación de barreras para el aprendizaje, la participación y determinación de necesidades educativas.

Incluye dos artículos que, abordan separadamente las dos cuestiones recogidas en el título del capítulo (artículos 5 y 6).

* Capítulo II.- Atención educativa al alumnado.

Se compone de tres artículos generales, referidos a las medidas de atención a las diferencias individuales del alumnado (artículo 7) y a las medidas educativas ordinarias o específicas, de posible adopción (artículos 8 y 9).

Por su parte, las medidas específicas que podrán arbitrarse por parte de los centros, a las que se refiere el artículo 9, se detallan en cada una de las seis secciones de este capítulo, que sucesivamente se ocupan del alumnado con necesidades educativas especiales (artículo 10 al 13); del que presenta necesidades educativas asociadas a altas capacidades intelectuales (artículos 14 al 16); de las relativas a la integración tardía en el sistema español (artículos 17 al 19); de las referidas al alumnado con retraso madurativo (artículos 20 y 21); de las motivadas por trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación, trastorno de atención o trastorno de aprendizaje (artículos 22 y 23) y, finalmente, de las correspondientes al alumnado con necesidades de compensación educativa o afectado por condiciones personales de salud o prematuridad (artículos 24 al 26).

- Título segundo.- Recursos para la atención a las diferencias individuales del alumnado.

Este título, está a su vez dividido en dos capítulos, que llevan por título: *“recursos para una educación de calidad”* (artículos 27 y 28) y *“servicios y profesionales especializados en orientación educativa”* (artículo 29).

- Título tercero.- Participación de la comunidad educativa.

Regula la participación de la comunidad educativa en la atención a las diferencias del alumnado (artículo 30) y la colaboración de otras consejerías, asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro (artículo 31).

- Título cuarto.- Plan de atención a las diferencias individuales del alumnado.

En este título se define y regula un denominado *“Plan Incluyo”*, que se plantea como el documento que recogerá el planteamiento de cada

centro relativo a la atención a la diversidad de su alumnado, así como el compromiso adquirido con diferentes programas institucionales relacionados con la materia.

Los artículos 32 al 35 que integran este título, se ocupan respectivamente del objeto y finalidad del referido plan; de su estructura; de la elaboración, revisión y actualización del plan y de su aplicación y supervisión.

- Título quinto.- Formación, investigación e innovación.

Este título se compone de dos artículos (36 y 37), que recogen previsiones en relación con la formación del profesorado y la realización de propuestas de investigación e innovación para contribuir a la mejora de una respuesta educativa de carácter inclusivo, por parte de los centros.

La disposición adicional primera se refiere a la aplicabilidad de lo dispuesto en el decreto a los centros privados. Las disposiciones adicionales segunda y tercera recogen previsiones tendentes a garantizar la protección de los datos de carácter personal recabados en estos procesos y a garantizar la ausencia de todo contacto con menores de cualesquiera personas condenadas por sentencia firme por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales tipificados en el título VIII de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, así como por cualquier delito de trata de seres humanos tipificado en el título VII bis del Código Penal.

La disposición adicional cuarta se refiere a las medidas específicas de atención educativa para la reeducación y reinserción del menor infractor.

La disposición transitoria única dispone la vigencia temporal de otras normas sobre la materia, en tanto las disposiciones de desarrollo previstas en el proyecto normativo analizado no se hayan aprobado, con previsión específica de la vigencia de la Orden 1250/2000, de 25 de abril, de la Consejería de Educación, por la que se establece la sectorización de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica, si no se opone a la norma analizada.

La disposición derogatoria única dispone la derogación expresa de la Orden 1493/2015, de 22 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula la evaluación y la promoción de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, que cursen segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria y Enseñanza Básica Obligatoria, así como la flexibilización de la duración de las enseñanzas de los alumnos con altas capacidades intelectuales en la Comunidad de Madrid.

Las dos disposiciones finales, respectivamente disponen la habilitación para el desarrollo normativo al titular de la consejería con competencias en materia de Educación y la entrada en vigor del decreto, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El proyecto además recoge cuatro anexos, referidos al modelo del informe psicopedagógico; al dictamen de escolarización; al informe del Servicio de Inspección Territorial Educativa y al modelo de conformidad de los padres o tutores.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Orden 3402/2022 de 16 de noviembre de 2022, del vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, por la que declara la tramitación urgente del proyecto.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la directora general Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 2 de diciembre de 2022, 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 género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 5 de diciembre 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 por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 5 de diciembre de 2022, emitida por la directora general de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Interior, de 5 de diciembre de 2022; de Administración Local y Digitalización, de 9 de diciembre de 2022; de Transportes e Infraestructuras, de 1 de diciembre de 2022; de Cultura, Turismo y Deporte, de 1 de diciembre de 2022; de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 7 de diciembre de 2022 y de la Consejería de Sanidad, de 7 de diciembre de 2022, manifestando que no realizan observaciones.

- Escritos con observaciones al proyecto de decreto realizados por las secretarías generales técnicas de las Consejerías de Economía,

Hacienda y Empleo y de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 9 de diciembre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de 2 de diciembre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 7 de diciembre de 2022.

- Informe 76/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia Justicia e Interior, de 9 de diciembre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 19 de diciembre de 2022.

- Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 21 de diciembre de 2022.

- Dictamen 50/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 22 de diciembre de 2022, así como los votos particulares emitidos por las consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado, de las Centrales Sindicales y de la FAPA Francisco Giner de los Ríos.

- Informe de la Dirección General de Función Pública (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 23 de diciembre de 2022.

- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sin fechar.

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 29 de diciembre de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

- Cuatro escritos de alegaciones presentados en trámite de audiencia e información pública por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS), de 9 de enero de 2023, FAMMA, la Asociación de Parálisis Cerebral de Madrid (ASPACE), y CCOO, MADRID.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 24 de enero de 2023, 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.

- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de enero de 2023 e informe de subsanación posterior, de 30 de enero de 2023.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 1 de febrero de 2023.

- Informe de la Agencia para la Reeducción y Reinserción del menor infractor, de 7 de febrero de 2023.

- Informe complementario de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de fecha 14 de febrero de 2023.

- Proyecto de decreto sometido a dictamen, de fecha 16 de febrero de 2023 y cuatro versiones precedentes.

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, el día 16 de febrero de 2023 y cuatro versiones anteriores.

- Certificado de autenticación del expediente, de 23 de febrero de 2023, suscrito por la subdirectora general de Régimen Jurídico, relativo al informe del consejero previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud del vicepresidente, consejero de Educación y Universidades órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de la organización de la enseñanza, en su aspecto formal y material y de los currículos ha sido discutida, como ya indicara el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal

Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), cuando concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dichas materias eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. La citada sentencia del Tribunal Supremo confirmaba la del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008 (recurso 356/2007) que anuló el Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, por el cual se establecía el currículum de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja al haberse omitido el dictamen del Consejo Consultivo de esa comunidad autónoma. Dicha doctrina fue reiterada por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 1 de junio de 2010 (recurso 3701/2008).

Además, en este caso, ese mismo carácter se desprende de la circunstancia de que el proyecto analizado desarrolla y ejecuta en la Comunidad de Madrid diversas previsiones legales, algunas de ellas contenidas en normativa estatal básica (la del artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que, atribuye a las administraciones educativas el mandato de desarrollar normativamente la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo; las de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, que proscribire toda posible discriminación debida a razones de capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno y las del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que dispone que corresponde a las administraciones educativas asegurar un sistema educativo inclusivo, en todos los niveles educativos).

También, se desarrollan disposiciones legales autonómicas, en particular las recogidas en la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid, cuya

disposición final segunda, establece que la educación inclusiva en los centros docentes de la Comunidad de Madrid se desarrollará reglamentariamente por el Consejo de Gobierno, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la citada norma legal.

Según lo expuesto, no cabe duda que el proyecto analizado tiene naturaleza de reglamento ejecutivo, al ser una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla dentro de su ámbito territorial lo dispuesto en la mencionada norma legal, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012).

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el reciente dictamen 492/22, de 19 de julio y en otros como el dictamen 352/21, de 13 de julio y en el dictamen 398/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 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), debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): *“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”*.

La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, por el consejero competente cuando concurren circunstancias

extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

En este caso, el vicepresidente y consejero de Educación y Universidades, por Orden 3402/2022, de 16 de noviembre, justifica la urgencia en la necesidad de atender la previsión temporal de la disposición final segunda, de la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid.

Sea como fuere, debe recordarse el carácter excepcional de la indicada tramitación urgente y a tal efecto resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

«Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):

“Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia -si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir -según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.

- *No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*

- *Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa».*

Como ya indicamos en el precitado dictamen 492/22, de 19 de julio, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reciente reforma operada por el 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, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido, a lo que se une que este máximo órgano consultivo de la Comunidad de Madrid tiene una carga de trabajo muy superior al resto de sus homólogos autonómicos, con unos medios y condiciones proporcionalmente muy inferiores, lo que en última instancia, y pese al esfuerzo de sus miembros, puede redundar en la calidad normativa de esta Administración.

Sin perjuicio de lo expuesto, el dictamen se emite dentro del plazo de urgencia solicitado.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española en su artículo 149.1, regla 30^a, 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”.

Así, se configura la Educación como una materia sobre la que el Estado, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la STC 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española)... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”.*

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la STC 39/2014, de 11 de marzo, que recuerda que la noción material de lo básico tiene por objeto garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación - en adelante, LOE-, parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, en cuyo artículo 1 concreta los principios del sistema educativo, entre

otros, la calidad de la educación para todo el alumnado, la equidad y la flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad.

La misma norma, en su artículo 71, apartados 2, 3 y 4 atribuye a las administraciones educativas el mandato de desarrollar normativamente la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, indicando:

“...2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por retraso madurativo, por trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación, por trastornos de atención o de aprendizaje, por desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje, por encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeducativa, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

3. Las Administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.

4. Corresponde a las Administraciones educativas garantizar la escolarización, regular y asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a los procesos educativos de este alumnado. Igualmente les corresponde

adoptar las medidas oportunas para que los padres de estos alumnos reciban el adecuado asesoramiento individualizado, así como la información necesaria que les ayude en la educación de sus hijos”.

Y en su artículo 74, en referencia a la escolarización, dispone:

“1. La escolarización del alumnado que presenta necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario. La escolarización de este alumnado en unidades o centros de educación especial, que podrá extenderse hasta los veintiún años, sólo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios.

2. La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado se realizará, lo más tempranamente posible, por profesionales especialistas y en los términos que determinen las Administraciones educativas. En este proceso serán preceptivamente oídos e informados los padres, madres o tutores legales del alumnado. Las Administraciones educativas regularán los procedimientos que permitan resolver las discrepancias que puedan surgir, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo.

3. Al finalizar cada curso se evaluará el grado de consecución de los objetivos establecidos de manera individual para cada alumno. Dicha evaluación permitirá proporcionar la orientación adecuada y modificar la atención educativa prevista, así como el régimen de

escolarización, que tenderá a lograr la continuidad, la progresión o la permanencia del alumnado en el más inclusivo.

4. Corresponde a las Administraciones educativas promover la escolarización en la educación infantil del alumnado que presente necesidades educativas especiales y desarrollar programas para su adecuada escolarización en los centros de educación primaria y secundaria obligatoria.

Para atender adecuadamente a dicha escolarización, la relación numérica entre profesorado y alumnado podrá ser inferior a la establecida con carácter general.

5. Corresponde asimismo a las Administraciones educativas favorecer que el alumnado con necesidades educativas especiales pueda continuar su escolarización de manera adecuada en todos los niveles educativos pre y postobligatorios; adaptar las condiciones de realización de las pruebas establecidas en esta Ley para aquellas personas con discapacidad que así lo requieran; proporcionar los recursos y apoyos complementarios necesarios y proporcionar las atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos de algún tipo durante el curso escolar”.

De igual modo, el artículo 121 de la misma norma, en sus párrafos 1 al 4, define el proyecto educativo de cada centro y previene la necesaria inclusión en el mismo de la/s forma/s prevista/s de atención a la diversidad del alumnado, imponiendo una línea de actuación coherente con la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades del alumnado y del profesorado, por razón de sus rasgos y circunstancias; a la adopción de medidas que tengan en cuenta las características del entorno social, económico, natural y cultural del alumnado y de otras destinadas a compensar las carencias que pudieran existir en la

competencia en comunicación lingüística, en lengua castellana y en su caso en las lenguas cooficiales. Así se indica:

“1. El proyecto educativo del centro recogerá los valores, los fines y las prioridades de actuación, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa, que corresponde fijar y aprobar al Claustro, e impulsará y desarrollará los principios, objetivos y metodología propios de un aprendizaje competencial orientado al ejercicio de una ciudadanía activa. Asimismo, incluirá un tratamiento transversal de la educación en valores, del desarrollo sostenible, de la igualdad entre mujeres y hombres, de la igualdad de trato y no discriminación y de la prevención de la violencia contra las niñas y las mujeres, del acoso y del ciberacoso escolar, así como la cultura de paz y los derechos humanos.

El proyecto educativo del centro recogerá asimismo la estrategia digital del centro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 bis.5.

2. Dicho proyecto estará enmarcado en unas líneas estratégicas y tendrá en cuenta las características del entorno social, económico, natural y cultural del alumnado del centro, así como las relaciones con agentes educativos, sociales, económicos y culturales del entorno. El proyecto recogerá, al menos, la forma de atención a la diversidad del alumnado, medidas relativas a la acción tutorial, los planes de convivencia y de lectura y deberá respetar los principios de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos recogidos en esta Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, especificando medidas académicas que se adoptarán para favorecer y formar en la igualdad particularmente de mujeres y hombres.

2 bis. Los centros adoptarán las medidas necesarias para compensar las carencias que pudieran existir en la competencia en comunicación lingüística, en lengua castellana y en su caso en las lenguas cooficiales, tomando como referencia el análisis realizado previamente e incluyendo dicho análisis y tales medidas en su proyecto educativo.

Las Administraciones educativas adoptarán las iniciativas necesarias para facilitar a los centros la aplicación de dichas medidas.

2 ter. El proyecto educativo incorporará un plan de mejora, que se revisará periódicamente, en el que, a partir del análisis de los diferentes procesos de evaluación del alumnado y del propio centro, se planteen las estrategias y actuaciones necesarias para mejorar los resultados educativos y los procedimientos de coordinación y de relación con las familias y el entorno.

3. En el marco de lo establecido por las Administraciones educativas, los centros establecerán sus proyectos educativos, que deberán hacerse públicos con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa. Asimismo, corresponde a las Administraciones educativas contribuir al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y alumnas y del profesorado.

4. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la coordinación entre los proyectos educativos de los centros de educación primaria y los de educación secundaria obligatoria, con objeto de que la incorporación de los alumnos a la educación secundaria sea gradual y positiva...”.

También como normativa básica, el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, aborda la materia educativa, disponiendo en su artículo 16: *“La educación inclusiva formará parte del proceso de atención integral de las personas con discapacidad y será impartida mediante los apoyos y ajustes que se reconocen en el capítulo IV de este título y en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”.*

Y ya de una forma más concreta, en el artículo 18, primero de los del referido capítulo IV-, en referencia al contenido del derecho, determina: *“1. Las personas con discapacidad tienen derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás.*

2. Corresponde a las administraciones educativas asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos, así como la enseñanza a lo largo de la vida y garantizar un puesto escolar a los alumnos con discapacidad en la educación básica, prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad, mediante la regulación de apoyos y ajustes razonables para la atención de quienes precisen una atención especial de aprendizaje o de inclusión.

3. La escolarización de este alumnado en centros de educación especial o unidades sustitutorias de los mismos sólo se llevará a cabo cuando excepcionalmente sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios y tomando en consideración la opinión de los padres o tutores legales”.

A las citadas normas básicas debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto que nos ocupa, en cuanto las mismas constituyen el límite al que debe circunscribirse la

administración autonómica en el ejercicio de sus competencias en la materia y por ende en el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada.

Tal y como indicara esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en sus dictámenes 352/21, de 13 de julio y 339/22 de 31 de mayo, resulta precisa esta cita puesto que el apartamiento de lo establecido en la legislación básica determina la nulidad de la norma autonómica de desarrollo, como ha recordado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 2020 (recurso 5099/2017).

En el ámbito autonómico, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las leyes orgánicas que lo desarrollen.

La Comunidad de Madrid, en virtud de dicha atribución competencial, recientemente ha aprobado la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid, en adelante Ley 1/2022, que garantiza la libre elección de centro educativo recogida en el artículo 27 de la Constitución española, con referencia específica, al alumnado que presenta necesidades educativas especiales.

El artículo 5.2 de esta norma legal autonómica recoge como principios generales: “... 2. *La atención al alumnado con necesidades educativas especiales se regirá por los siguientes principios:*

a) *La normalización, inclusión, equidad, accesibilidad universal, no discriminación e igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Se podrán autorizar medidas de flexibilización de*

duración de las enseñanzas en las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario.

b) La escolarización en centros o unidades específicas de educación especial se resolverá favorablemente cuando las necesidades educativas del alumnado requieran de apoyos especializados o adaptaciones curriculares u organizativas que sean de difícil o imposible atención y respuesta efectiva en un centro ordinario, bien sea durante un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella. Cualquier medida que se adopte será consensuada con la familia del menor...”.

En cuanto a los centros que escolaricen alumnos con necesidades educativas especiales, su artículo 10 dispone: *“Los conciertos educativos considerarán las características de los centros de educación especial y las de los centros ordinarios autorizados que, en el marco de lo previsto en el artículo 116 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, escolaricen alumnos con necesidades educativas especiales o desarrollen programas de innovación pedagógica autorizados por la administración educativa, o lleven a cabo programas de compensación de las desigualdades en educación”.*

Por su parte, el título II de la norma se ocupa del alumnado con necesidades educativas especiales, determinando su régimen y modalidades de escolarización; el derecho de información a las familias; la identificación temprana, evaluación inicial y valoración de esas necesidades; la evaluación psicopedagógica y el informe subsiguiente, que identificará las necesidades educativas del alumnado y servirá para fundamentar la respuesta educativa más adecuada; el dictamen de escolarización, que incluirá la identificación de las necesidades educativas del alumnado, la respuesta educativa más adecuada y la propuesta de modalidad de escolarización y la evaluación y promoción de este alumnado. La norma también contiene previsión sobre las actuaciones debidas de la administración educativa para con este

alumnado y las medidas a adoptar por los centros, con el fin de alcanzar los objetivos y competencias previstos, en relación con las diferencias o adaptaciones curriculares que procedan; las cuestiones de la formación del profesorado y recursos; las atinentes a la participación de las familias y las relativas a la coordinación e inspección de esta enseñanza.

Finalmente, la propia norma previene el necesario desarrollo reglamentario de la norma, en su disposición final segunda, que dispone: *“la educación inclusiva del alumnado en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, en desarrollo del artículo 4.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, se regulará por el Consejo de Gobierno en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley”*.

No obstante, se ha de observar que la potestad reglamentaria se está ejerciendo fuera del plazo legalmente establecido, ahora bien, ello no implica que el desarrollo tardío afecte a la validez de la disposición que pretende aprobarse.

En este sentido, como ha recordado esta Comisión Jurídica Asesora, en sus dictámenes 487/18, de 15 de noviembre y 274/19, de 27 de junio, es doctrina consolidada del Consejo de Estado (por ejemplo, en el dictamen de 28 de junio de 2001) que el plazo *“no trata de salvaguardar una situación jurídica sometida a limitación temporal condicionante de su vigencia, sino simplemente de provocar la urgente regulación de la misma”*. No habiendo sido posible dar cumplimiento al mandato legal dentro de tal término, *“es indudable que sigue viva la facultad de hacerlo fuera de él, en uso de la potestad que confiere al Gobierno el artículo 97 de la Constitución”*. Señala el Consejo de Estado que, *“a diferencia de lo que ocurre con las cláusulas de habilitación al Gobierno para promulgar disposiciones con fuerza de ley, contenidas en las Leyes de Bases, las cláusulas o disposiciones que las leyes contienen para facultar al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en un plazo determinado no constituyen verdaderas cláusulas de caducidad, y el ejercicio*

extemporáneo de dicha potestad no puede determinar, ni determina, la invalidez de la norma reglamentaria que constituye su objeto. En todo caso, la potestad reglamentaria es una potestad general que el ordenamiento constitucional reconoce al Gobierno para el desarrollo de las leyes, por lo que podría ser ejercida aun sin necesidad de que estableciera una habilitación expresa. De ahí que el ejercicio fuera del plazo previsto carezca de trascendencia a la hora de apreciar la validez de la norma reglamentaria en cuestión” y añade que “el ejercicio extemporáneo respecto del plazo fijado por el legislador afecta al cumplimiento del referido objetivo de política normativa, pero no a la validez de la regulación que se introduzca”.

En el mismo sentido se ha pronunciado a la jurisprudencia. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 abril de 2018 (recurso 4267/2016) que al analizar un supuesto de inactividad reglamentaria con incumplimiento de la obligación de desarrollo normativo expresamente establecida en una disposición legal señala que *“el plazo es así imperativo, aunque no puede considerarse esencial a los efectos de provocar un vicio invalidante de un reglamento tardío”.*

Sea como fuere, según la previsión legal analizada, la competencia para la aprobación de la propuesta analizada corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien precisando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma, en particular y por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*” y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, incluye la previsión referida a la elaboración de un *“Decreto por el que se desarrolla, para la Comunidad de Madrid, la educación inclusiva en la enseñanza básica”*.

Se observa que la propuesta sometida a este análisis comprende tal actuación normativa, si bien tiene un contenido formalmente más amplio, al no circunscribirse a la enseñanza básica, cuestión que lógicamente no merece reproche alguno.

Respecto a la evaluación *ex post*, en este caso la MAIN dispone que efectivamente habrá de efectuarse, si bien resulta un tanto imprecisa la forma en que se indica que tenga lugar, pues parece depender de una ulterior concreción que efectuaría la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, al señalar: *“De acuerdo a lo estipulado en el artículo 3.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que dispone... y del artículo 13.2, que dispone que la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid conocerá de las propuestas de evaluación normativa que formulen las distintas consejerías, la descripción de la forma en que se realizará la evaluación ex post se centrará en la observación de la efectiva implantación del contenido de esta norma, así como en la elaboración de reglamentos en desarrollo de lo en él dispuesto”*.

Como viene indicando esta Comisión Jurídica Asesora resulta de gran interés analizar del impacto de las normas y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de evidente relevancia en el sistema educativo, como ocurre en este caso, que pretende dar cumplimiento a objetivos esencialmente vinculados al acceso a la educación en régimen

de igualdad y equidad. Según lo indicado, evaluar la eficacia y eficiencia de esta norma, los eventuales efectos no previstos y los resultados de su aplicación, puede suministrar una información muy relevante de futuro y dicha actuación solo podrá llevarse a efecto si se determina con mayor claridad y concreción cuál sea el elemento a considerar para medir su eficacia y, también, se indica un horizonte temporal al que ceñirlo.

A este respecto, cabe recordar que recientes proyectos normativos análogos, como el correspondiente al currículo de Educación Primaria, sí contemplan la realización de una evaluación *ex post*, que se centrará en la observación de la efectiva implantación del currículo en determinados términos y plazos establecidos en el decreto, así como en la elaboración de reglamentos en desarrollo de lo en él dispuesto.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria justifica la ausencia de este trámite, por haberse declarado la tramitación urgente de la norma, al amparo del artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021. Además, tampoco resulta necesario el trámite de consulta pública, de acuerdo con el artículo 60.4 de la LTPCM y el artículo 5.4 c) y d) del referido Decreto 52/2021, porque la propuesta -según se indica en las valoraciones económicas emitidas durante su tramitación y, sin perjuicio de lo que más tarde se indicará sobre la virtualidad de las mismas -, no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en adelante Memoria, se han elaborado seis memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto

52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo.

La Memoria, como la propia propuesta normativa analizada, se ha elaborado por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, que es el centro directivo competente, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 9 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería actualmente denominada Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades.

Centrando nuestro análisis en la última, fechada el 16 de febrero de 2023, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para destacar que, el proyecto normativo no tiene incidencia en los capítulos de gasto asignados a la consejería, indicando que por eso resulta innecesario solicitar informe a la Dirección General de Presupuestos.

Sobre el particular, debemos únicamente apuntar que la ausencia de todo coste económico de la norma no hace sino confirmar un carácter eminentemente programático y no permite eludir que, aunque de la misma no parece que se desprendan costes directos que impliquen un incremento presupuestario inmediato, parece ineludible que sí resulten de su ulterior desarrollo, imprescindible para dotar de efectividad sus previsiones.

En directa relación con esta cuestión, destacamos el apunte que efectúa en su informe de fecha 1 de febrero de 2023, la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, al señalar: “... *En cualquier caso, se considera que convendría que la MAIN especificase que las medidas previstas en el proyecto de Decreto se pueden ejecutar por la consejería con los recursos humanos de los que actualmente dispone, tanto en lo que respecta a los profesionales que conforman la Red de orientación especializada ya constituida como a los profesionales de los centros educativos que deban realizar las labores suplementarias que se requieran en función de las medidas recomendadas por dichos equipos*”. Esta cuestión debe ponerse en relación también con la circunstancia de que la Dirección General de Función Pública de la misma consejería, haya indicado que no efectúa observaciones al proyecto, pese a la evidencia de que, si las nuevas medidas no tienen coste alguno, será porque las deberán asumir los actuales profesionales de la Red de orientación especializada y de los centros educativos.

Asimismo, según la Memoria, la propuesta carece de impacto significativo sobre la competencia y se afirma que, en aplicación del principio de eficiencia, el presente proyecto no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias a los ciudadanos en general, ni al alumnado y familias, en particular.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). Así, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Al respecto la Memoria indica que el proyecto normativo genera un impacto positivo en

este ámbito, tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 2 de diciembre de 2022.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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.

Sobre el impacto por razón de género la Memoria, por remisión al informe de 5 de diciembre de 2022 de la Dirección General de Igualdad, afirma que el proyecto de decreto tiene impacto por razón de género que incide en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, la Memoria refleja, conforme al informe de la Dirección General de Igualdad de 5 de diciembre de 2022, que se aprecia un impacto nulo, pues examinado el contenido del proyecto normativo se constata que su aplicación no puede dar lugar a ninguna clase de discriminación por tales motivos.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen de manera detallada las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con una adecuada motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

4.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

También se han emitido informes por parte de diversas unidades administrativas dependientes de la Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades. Así, se ha emitido informe por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, el 19 de diciembre de 2022, por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al estudio, el 7 de diciembre de 2022, y la Delegación de Protección de Datos el 13 de diciembre de 2022.

También consta un informe de 21 de diciembre de 2022 del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con las previsiones del artículo 7 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 22 de diciembre de 2022, al que formularon voto particular las representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid y la FAPA Francisco Giner de los Ríos.

Según previene el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 9 de diciembre de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De acuerdo con el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, que han contestado en el sentido recogido en los antecedentes.

Además, según ya se indicó, la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, ha emitido informe de fecha 1 de febrero de 2023, en relación con las competencias que le atribuye el artículo 9 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 otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 27 de enero de 2023, al que se adiciona una nota de subsanación de errores materiales, de fecha 30 de enero de 2023, formulando diversas observaciones, una de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria.

Consta posteriormente emitido un informe de fecha 7 de febrero de 2023, por la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI), a resultas de la inclusión en el proyecto de una referencia al colectivo de menores y jóvenes infractores, que vinieran estando sujetos al cumplimiento de la medida judicial que tuvieran impuesta, recogida en la disposición adicional cuarta.

La inclusión de la indicada mención al colectivo últimamente indicado en el proyecto ha determinado la emisión de un nuevo informe adicional, por parte de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de fecha 14 de febrero de 2023, sin consideraciones esenciales en cuanto a ese extremo.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento, al que se ha unido el informe de 24 de enero de 2023 de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades.

5.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará *“el trámite de audiencia e información públicas”*. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 29 de diciembre de 2022, se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 7 días hábiles.

En el trámite conferido han formulado alegaciones cuatro entidades. A saber: ASPACE MADRID, FIAPAS (Confederación Española de Familias de Personas Sordas), CCOO Madrid y FAMMA-Cocemfe Madrid (Federación de Asociaciones de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de la Comunidad de Madrid).

En sus alegaciones, estas entidades han efectuado diversas sugerencias de redacción y de carácter gramatical, para la mejora del texto propuesto, además de algunas otras referidas a la necesidad de

implementar la provisión de recursos, profesionales y materiales, para dar cumplimiento a los objetivos de la propuesta. La MAIN analiza tales sugerencias, admitiendo algunas de las relativas a las cuestiones formales y rechazando las referidas al aumento de medios materiales y personales, argumentando que el artículo 72.1 de la LOE, previene que las Administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado.

Dicha explicación resulta a todas luces insuficiente y pone de manifiesto lo ya indicado sobre la previsible necesidad futura de implementar los medios materiales y personales para dar efectividad a la norma y, en definitiva, para mejorar la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid.

Finalmente, debemos considerar que el trámite analizado materialmente resulta completado al haber participado en el procedimiento, mediante la emisión del correspondiente dictamen, el Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada sin que corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones sobre oportunidad o conveniencia y destacando *a priori*, la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial (la actual es la sexta propuesta), al incorporarse y adaptarse a las observaciones que

se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Consideraremos en nuestro análisis las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente en la elaboración normativa.

Por lo que respecta al título de la norma, debería reformularse, en línea con lo indicado en la directriz 7: “... *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...*”. De esa forma, resultaría oportuno incluir en el título una referencia a la creación del “*Plan Incluyo*” que, según indica su parte expositiva, resulta una de las novedades más destacables de la norma: “... *hasta la fecha, el plan de atención a la diversidad, incluido en el proyecto educativo conforme a lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, enmarcaba la atención a las diferencias individuales del alumnado en los centros educativos de la Comunidad de Madrid, y contextualizaba lo dispuesto en numerosas normas, de diferente rango, dictadas al efecto. A partir de la aprobación de este decreto, el Plan Incluyo lo sustituirá, y pasará a enmarcar dichas actuaciones que respetarán, en todo caso, lo establecido en este decreto y en la normativa de inferior rango que no se oponga al anterior hasta nueva reglamentación*”.

En cuanto al contenido de la referida parte expositiva, según la directriz 12: “... *cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado.*”

Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”.

Frente a lo últimamente indicado, la parte expositiva de esta propuesta debiera ser revisada, procurando una mayor tecnicidad para señalar que la propuesta atiende los requerimientos constitucionales y los derivados de la normativa básica y que también pretende recoger en una única norma el régimen autonómico de la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado, que hasta ahora se encuentra disperso en la normativa de ordenación académica de las diferentes enseñanzas y/o en otras disposiciones que abordan la cuestión, desde la óptica del *motivo* de la diferencia.

El proyecto, como ya ha sido indicado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 37 artículos, y una parte final compuesta por cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, otra derogatoria y dos disposiciones finales.

En cuanto a la parte expositiva, a excepción de lo ya indicado, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 de Técnica Normativa. Describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, con cita de las previsiones constitucionales y estatutarias; las de la LOE; de la Ley Orgánica 3/2020; del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y de la Ley 1/2022, cuya disposición final segunda determinó que la educación inclusiva en los centros docentes de la Comunidad de Madrid se desarrollaría reglamentariamente por el Consejo de Gobierno e impuso un plazo de seis meses a tal fin, lo que motiva la tramitación urgente de la propuesta analizada.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva de la norma justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, debiendo en cuanto al principio de transparencia destacar la diferencia entre la publicidad legal de las normas, en el periódico oficial y el principio de transparencia.

En cuanto a la tramitación de la norma, se deberá corregir la incorrecta referencia a la “*Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*”, debiendo, en su caso, citar el informe de Coordinación y Calidad Normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia Justicia e Interior. Por lo demás, de acuerdo con las precitadas directrices de técnica normativa, no es preciso indicar todos los trámites que se han evacuado, sino sólo los más relevantes, como el dictamen del Consejo Escolar y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sin que sea preciso en este lugar mencionar el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, que ya se recoge en la fórmula *promulgatoria*, de forma adecuada.

En lo que respecta al articulado, el artículo 1 se ocupa del objeto y ámbito de aplicación de la norma proyectada, debiendo precisarlo con mayor claridad y tecnicidad, indicando que se desarrollan las medidas de escolarización inclusiva del alumnado con necesidades educativas especiales, en los centros educativos madrileños, prestando especial atención a sus diferencias individuales, en cuanto condicionen su aprendizaje y participación en la vida escolar.

El párrafo segundo, impone la aplicación de la norma al alumnado escolarizado en todos los centros docentes que impartan enseñanzas no universitarias, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, con la matización contenida en la disposición adicional primera de la propia norma, que recuerda las previsiones del artículo 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en

referencia a los centros privados no sostenidos con fondos públicos, sobre cuya cuestión volveremos en un momento posterior.

El párrafo tercero previene la posibilidad de que esta normativa se complete en la que regule la ordenación, organización y funcionamiento de cada una de las enseñanzas.

El artículo 2 enumera los principios generales a los que se atenderá la atención educativa del alumnado al que se dirige la norma, y el artículo 3 aborda el planteamiento teleológico del sistema educativo en este ámbito, en línea con la creación de entornos accesibles al alumnado y propicios a la disminución o eliminación de cualesquiera barreras que obstaculicen su aprendizaje y participación.

Nada puede objetarse a su formulación, acorde con los principios y normas recogidos en los artículos 1 y el 6 de la LODE; en los artículos 1, 2, 2 bis, 4.3, 91 y 157, h) y en general con todo el título II de la LOE; con el del artículo 20 del RDL 1/2013 y con el artículo 5.2 y el título II de la Ley Maestra; más allá de recordar que todos esos principios, formulados con una más que notable altura de miras, deberán acometerse con los mismos recursos y medios personales con los que cuentan actualmente los centros educativos a los que va dirigida la norma, pues así se plantea en términos presupuestarios, siendo su efectividad una obligación para la administración madrileña, como recuerda el artículo 3.5 del propio texto analizado: *“... el titular de la consejería competente en materia de educación garantizará la existencia de servicios y profesionales especializados en la orientación educativa, psicopedagógica y profesional suficientes para poner en marcha las medidas establecidas en el presente decreto. A tal fin, dotará de estos recursos a los centros públicos y financiará los servicios y profesionales especializados de orientación educativa en los centros privados concertados”*.

El artículo 4, se ocupa del centro docente, como marco organizativo básico de atención a las diferencias individuales y a tales fines se le impone la obligación de analizar, planificar y desarrollar actuaciones relacionadas con la atención a las diferencias individuales, implementando medidas organizativas, curriculares y metodológicas encaminadas a su consecución, previendo que, en particular, se deberán precisar indicadores que faciliten el seguimiento y la evaluación de esas prácticas. Todo ello deberá quedar recogido en un plan específico que, por la remisión al título IV de este proyecto, alude al *“Plan Incluyo”*, en cuya elaboración, según se indica, deberán estar implicados todos los estamentos que conforman la comunidad educativa, con distintos niveles de responsabilidad.

Salvo este apunte al *“Plan Incluyo”*, el precepto vuelve a tener un carácter eminentemente programático, reiterando las previsiones sobre la posibilidad de flexibilización de los métodos pedagógicos recogidas en la LODE y en los artículos 120 y 121 de la LOE.

Los artículos 5 y 6, incluidos en el título I de la propuesta, se ocupan de la identificación de las barreras para el aprendizaje y la participación, definidas como las dificultades existentes en el centro escolar, que condicionen las posibilidades del alumnado para aprender y participar en la vida escolar, pudiendo venir motivadas por condiciones individuales del alumno o por elementos organizativos, culturales o prácticas del propio centro. Su detección, como parte de la función docente, se impone *“a cada centro en su conjunto y a cada profesor en particular”*, previendo que su detección *“se realizará en estrecha colaboración con las familias, con otros profesionales que participen en el proceso educativo y con el resto de servicios comunitarios del entorno”* y que *“los servicios y profesionales especializados en orientación asesorarán al profesorado y proporcionarán estrategias para la prevención, detección e identificación de barreras”*.

De nuevo el precepto es muy genérico parece necesitar de una mayor concreción, para mayor seguridad jurídica.

El artículo 6, sobre la determinación de las necesidades educativas, efectúa el desarrollo del instrumento denominado “*Evaluación psicopedagógica*”, previsto en el artículo 21 de la Ley 1/2022, como documento técnico esencial en estos casos.

La evaluación psicopedagógica tendrá como objetivo principal la identificación de las necesidades educativas en el alumnado y también servirá para fundamentar la respuesta educativa más adecuada. Según previsión de la Ley 1/2022, requerirá la autorización de los padres o tutores legales del alumno y su colaboración posterior y, como aportación de esta propuesta, en los centros públicos la responsabilidad última de su elaboración se atribuye al profesorado funcionario de la especialidad de orientación educativa, y en los centros privados, a los profesionales que reúnan los requisitos de titulación establecidos en la normativa vigente para ejercer las funciones de orientación educativa.

La propuesta que se analiza también recoge novedosamente, en su anexo I, el modelo de informe a utilizar para plasmar las conclusiones de la evaluación psicopedagógica que, según se indica, se adjuntará al expediente académico del alumno e incluirá indicación de las barreras de aprendizaje observadas, las necesidades educativas especiales que demandan los afectados, la valoración del nivel de desarrollo del alumno en los distintos ámbitos de funcionamiento actual, su nivel de competencia curricular y el análisis del contexto de aprendizaje, así como cualquier otra orientación u observación que se considere imprescindible y la indicación del momento apropiado, para realizar una nueva evaluación psicopedagógica, proporcionando una copia a los padres o tutores del alumno.

El artículo 6.7 dispone que cuando las necesidades educativas no se determinen tras la realización de una evaluación psicopedagógica, sino que resulten de otros procesos en los términos recogidos en el capítulo II de este título, los centros informarán igualmente a los padres o tutores del alumnado sobre las medidas más adecuadas para atender las diferencias individuales de sus hijos o tutelados. Se trata de una indicación que precisa de una mayor aclaración, en cuanto a sus premisas.

Los artículos 7, 8 y 9, conceptualizan las “*medidas de atención a las diferencias individuales del alumnado*” que, en sintonía con las barreras identificadas, podrán ser organizativas, curriculares o metodológicas. En razón de su intensidad, se diferencian las llamadas “*medidas educativas ordinarias*”, del artículo 8, que aluden a las aportaciones del proyecto educativo de cada centro a las peculiaridades de su alumnado, potenciando su máxima versatilidad, a través de medidas de flexibilización en la organización de espacios y tiempos como, por ejemplo, el desdoblamiento de grupos o los agrupamientos flexibles y a la adaptación metodológica.

Las “*medidas educativas específicas*”, del artículo 9, son las particularmente dirigidas al alumnado con necesidades educativas específicas, teniendo por tal al que requiera una atención diferente, por presentar necesidades educativas especiales, retraso madurativo; trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación; trastorno de atención; trastorno de aprendizaje; desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje; necesidades de compensación educativa, altas capacidades intelectuales; incorporación tardía al sistema educativo español y, finalmente, otras condiciones personales o de historia escolar.

Las medidas específicas de aplicación en cada uno de estos supuestos se detallan en las sucesivas secciones de este capítulo.

La sección primera, se ocupa de las aplicables al alumnado con necesidades educativas especiales. En su artículo 10, se identifica este colectivo, referido a los alumnos con discapacidad intelectual, motora, auditiva, visual o con trastorno del espectro autista, trastornos específicos del lenguaje que afecten a la comprensión y expresión, trastornos graves de la conducta, pluridiscapacidad o retraso general del desarrollo.

La evaluación de las necesidades de este alumnado se determinará en la correspondiente evaluación psicopedagógica y, según previene el artículo 11 del proyecto, en estos casos, cuando se consideren necesarios recursos extraordinarios de profesorado especialista en atención a la diversidad o bien recursos materiales o de infraestructuras no generalizables, el responsable de la elaboración del informe psicopedagógico redactará un “*dictamen de escolarización*”, de conformidad con el modelo recogido en el anexo II, en consonancia con las previsiones legales del artículo 23.2 de la Ley 1/2022.

El mismo artículo 11 previene el procedimiento de aprobación de esas propuestas de asignación de recursos extraordinarios y el cambio de modalidad de escolarización que se propusiese en el dictamen de escolarización, que requerirá la elaboración de un informe favorable del Servicio Territorial de Inspección Educativa, según el modelo del anexo III, además de integrar la conformidad de la familia, a formalizar en el modelo del anexo IV, recogidos ambos también en la propuesta que se analiza.

En caso de discrepancias entre los familiares o tutores del alumno y la propuesta de escolarización, prevalecerá la decisión familiar, según también dispone la Ley 1/2022, en su artículo 23.2 b, en respuesta a las previsiones del artículo 74.2 de la LOE (“... *Las Administraciones educativas regularán los procedimientos que permitan resolver las discrepancias que puedan surgir, siempre teniendo en cuenta el interés*

superior del menor y la voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo.”), previendo un exhaustivo seguimiento posterior del alumno y, en caso de observar contravenciones al interés superior del menor afectado, se pondrá ese dato en conocimiento de la Dirección de Área Territorial, “con el objeto de analizar y planteará la solución más adecuada a la situación comunicada”.

El artículo 12, en coherencia con el artículo 29 de la Ley 1/2022, analiza las posibles “*medidas específicas*” de atención educativa a adoptar, que podrán alcanzar la modificación de los contenidos curriculares y de los criterios de evaluación, incluso de los referidos a ciclos o cursos anteriores y que, en tal caso, serían denominadas “*alteraciones curriculares significativas*”.

También se indica que la Comunidad de Madrid dispondrá centros ordinarios de atención preferente en los que se podrá escolarizar el alumnado que precise de medidas de difícil generalización o la puesta en práctica de metodologías específicas de accesibilidad cognitiva, sensorial y social, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 1/2022.

El artículo 13 desarrolla las previsiones de los artículos 15 al 19 de la Ley 1/2022 y dispone que, cuando las necesidades educativas del alumnado no puedan atenderse convenientemente en el marco de las medidas de atención a la diversidad en los centros ordinarios, previa emisión del dictamen de escolarización y contando con el acuerdo de la familia, para el alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, trastornos graves de conducta, de la comunicación y del lenguaje, podrá proponerse una escolarización en la modalidad de educación especial, bien en centros específicos de educación especial o en unidades de educación especial ubicadas en centros ordinarios. También se contempla la posibilidad de una modalidad de escolarización combinada.

Determina igualmente la propuesta, en su artículo 13.3, que las enseñanzas que se impartan en los centros de educación especial y, en su caso, en las unidades de educación especial de los centros ordinarios, se ordenarán en las siguientes etapas educativas: Educación Infantil Especial -alumnado entre tres y seis años de edad-, Educación Básica Obligatoria, en la que se escolarizará el alumnado que por su edad cronológica le corresponde cursar la enseñanza obligatoria y Talleres Formativos, que se corresponden con los programas formativos para la transición a la vida adulta del artículo 18 de la Ley 1/2022.

Esta previsión de la propuesta analizada, introducida después del primer informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, deberá entenderse en coherencia con el precitado artículo 18 de la Ley 1/2022 y en línea con la ordenación general del sistema educativo y la programación general de la enseñanza, que corresponde a la Administración General del Estado, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la LODE y en al artículo 6 bis, de la LOE.

El párrafo quinto de este mismo precepto, referido a la competencia reglamentaria derivada del titular de la consejería competente en materia de Educación, resulta innecesaria al venir ya referida en general en la disposición final primera de la propuesta.

Los artículos 14 a 16, referidos a la atención al alumnado con altas capacidades intelectuales -sección 2^a-, desarrollan y responden a la habilitación contenida en los artículos 76 y 77 de la LOE, estando sustentados en la evaluación psicopedagógica y sus revisiones periódicas, al finalizar cada etapa educativa, si siempre que, con carácter general, hubieran transcurrido más de tres cursos académicos desde la última evaluación.

Los artículos 17 a 19 -sección 3^a-, se refieren al alumnado con integración tardía en el sistema educativo español, en referencia a los

escolarizados con posterioridad a la fecha de inicio del curso académico en el que debieran comenzar la etapa de Educación Primaria, en condiciones normales. Estos preceptos desarrollan y responden a la habilitación contenida en los artículos 71, 78 y 79 de la LOE.

Entre las novedades previstas destaca, para el alumnado que se escolarice con desconocimiento de la lengua española en tercero de Educación Primaria o en los siguientes cursos de la enseñanza obligatoria, el apoyo específico al proceso de enseñanza a través de una denominada “*Aula de Enlace*”, en todo caso, simultánea a su escolarización en el grupo ordinario y la previsión de un “*servicio de apoyo itinerante al alumnado inmigrante*” en los centros sostenidos con fondos públicos, además de un servicio relacionado con la traducción e interpretación.

El coste económico que supondría implementar tales medidas, no se ha analizado en el proceso de elaboración de esta norma, según ya se indicó.

Los artículos 20 al 27 desarrollan y responden a la habilitación concedida en el artículo 79, bis de la LOE, relativa al alumnado con necesidades específicas de aprendizaje. El texto de la propuesta diferencia varias categorías que aborda en las secciones 4^a, 5^a y 6^a, relativas respectivamente a:

- Alumnado que presenta necesidades educativas asociadas a su retraso madurativo, durante su escolarización en la etapa de Educación Infantil, previendo posibles adaptaciones curriculares no significativas (artículos 20 y 21, que conforman la sección 4^a).

- Alumnado que presenta necesidades educativas específicas asociadas a un trastorno del desarrollo del lenguaje y de la comunicación, trastorno de atención o trastorno de aprendizaje, a determinar tras una evaluación psicopedagógica o por facultativos

colegiados competentes (artículos 22 y 23, que conforman la sección 6ª), para los que se previene la adopción individualizada de medidas de adaptación de los tiempos y formatos de las pruebas de evaluación, sin perder el objeto final de la misma, el empleo de medios técnicos específicos o la adecuación de espacios. Además, en la etapa de Educación Primaria, si estos trastornos producen un deterioro funcional muy significativo en el entorno educativo y se acompañan de un desfase curricular, se podrán aplicar adaptaciones curriculares no significativas y, con el criterio de la dirección del centro, la inclusión del alumno/s afectado a un grupo de apoyo de los previstos para el alumnado con necesidades educativas especiales. La norma no concreta cuáles sean las medidas aplicables en la Educación Secundaria, remitiendo a su concreción por la normativa aplicable, debiendo entenderse la remisión referida al capítulo V, sobre la atención a la diversidad del Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

- Alumnado con necesidad de compensación educativa –los afectados por factores sociales, culturales o étnicos, del artículo 24-, los afectados por necesidades educativas específicas por sus condiciones personales de salud (artículo 25) o por su condición personal de prematuridad (artículo 26). Todos ellos se incluyen en la sección 6ª.

La compensación educativa de los primeros se prestará esencialmente en grupos de apoyo o aulas específicas de apoyo en las etapas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, que permitan adecuar la formación a su edad, nivel escolar e historial personal y académico.

Para los alumnos condicionados por razones de salud, se previene la adopción individualizada de medidas de adaptación de los tiempos y formatos de las pruebas de evaluación, sin perder el objeto final de la

misma. Además, podrán ser atendidos en los hospitales sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, por lo que se instituirán en los mismos Aulas Hospitalarias y Hospitales de Día-Centros Educativos Terapéuticos, o en su propio domicilio mediante un servicio de apoyo educativo domiciliario.

Las medidas de los prematuros se podrán aplicar únicamente en la etapa de Educación Infantil, y consistirán en la posibilidad de incorporarse al primer ciclo de la etapa en un curso inferior al que le correspondería por edad, sin perjuicio de su incorporación obligada a la etapa de Educación Primaria en el año natural en el cumpla los seis años.

Todas estas previsiones resultan conformes a la legislación básica y nada se les puede objetar, recordando que generan obligaciones exigibles y deberán ser materializadas por la administración educativa madrileña, al menos en su vertiente de inspección sobre todos los centros educativos sometidos a su control.

El título II de la norma proyectada, se ocupa, en tres artículos de los recursos para la atención a las diferencias individuales del alumnado.

El artículo 27, sobre los “recursos generales”, responde a las directrices de los artículos 71. 2 y 72.1 de la LOE, según los cuales: *“Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales...”* y *“para alcanzar los fines señalados en el artículo anterior, las Administraciones educativas dispondrán del profesorado de las especialidades correspondientes y de profesionales cualificados, así como de los medios y materiales precisos para la adecuada atención a este alumnado”* y a los artículos 30 y 31 de la Ley 1/2022.

El artículo 31 de la referida Ley 1/2022, previene que los centros educativos se dotarán de los recursos humanos necesarios para atender a este alumnado con necesidades especiales y que, los profesionales asignados a los centros educativos se determinarán por la consejería competente en materia de Educación.

Por su parte, el artículo 5 apartado 2.d), de la misma Ley 1/2022, dispone que la intervención en la atención al alumnado con necesidades educativas especiales se llevará a cabo por equipos, en los que participaran profesionales expertos en distintas disciplinas y que se concretará reglamentariamente la composición, organización y funcionamiento de tales equipos.

En virtud de la habilitación últimamente referida, el artículo 29 de la propuesta normativa desarrolla la estructura de la red de orientación educativa especializada de la Comunidad de Madrid.

Dejando al margen su desproporcionada extensión, en dicho precepto se acomete una regulación sumamente detallada sobre esta cuestión, en directa relación con la materia de Función Pública docente.

No se encuentran objeciones generales al precepto en su vertiente material, con independencia de destacar que el texto no ha sido remitido a la revisión de la Dirección General de Recursos Humanos de la Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades, a la que corresponden específicamente las funciones dirigir y coordinar con carácter general las actuaciones en la gestión del personal funcionario docente y del resto del profesorado, así como del personal funcionario y laboral no docente, adscrito a los centros públicos docentes no universitarios, según dispone el artículo 17 del 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.

Los artículos 30 y 31 regulan la participación de la comunidad educativa en esta materia, en coherencia con la previsión del artículo 5.2, letra c) de la Ley 1/2022, que así lo impone. De esa forma, se contempla la participación del profesorado, la del personal no docente, del alumnado y de las familias de los alumnos necesitados de estas medidas, a través de su intervención en los órganos de gobierno, participación y coordinación docente del centro educativo y durante la elaboración de los instrumentos previstos para acometer la atención de las diferencias del alumnado, previstos específicamente en la propuesta, como son los proyectos educativos de los centros y los informes psicopedagógicos que haya que elaborar.

En el artículo 30.4, se recomienda sustituir la mención a los “*tutores legales*”, por representantes legales, para incluir todos los posibles supuestos de los responsables de los alumnos afectados por estas necesidades educativas especiales.

El artículo 31 impone medidas de colaboración interadministrativa, a desarrollar por las consejerías con competencias en las materias de Educación, Sanidad y Políticas Sociales y de otras actuaciones de fomento de la participación de asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, relacionadas con el ámbito de la atención a las diferencias individuales, para favorecer el intercambio de información y la difusión de buenas prácticas, en sintonía con las previsiones de los artículos 25.e) y 36 de la Ley 1/2022 y al del artículo 72.5, de la LOE.

Los artículos 32 a 35 del proyecto, conforman el título IV de la norma, abordando las cuestiones relativas al régimen del “*Plan de atención a las diferencias individuales del alumnado*”.

El artículo 121.2 de la LOE, en cuanto normativa básica, exige que el proyecto educativo de cada centro recoja la forma de atención a la diversidad del alumnado, como uno de los rasgos identitarios del centro.

Por su parte, la administración educativa madrileña, incide en esta propuesta en la importancia de dichos criterios, regulando su diseño, elaboración, aprobación, actualización y seguimiento y conectándolo con el reconocimiento del derecho a la libertad de elección de centros docentes y con el principio de pluralidad de la oferta educativa, que define en el artículo 5.1, letra d) de la ley 1/2022, como un factor determinante de la calidad del sistema educativo, en relación con la autonomía de los centros escolares para definir proyectos educativos específicos que respondan de forma efectiva a las demandas expresadas por las familias.

En coherencia con esa renovada importancia de la plasmación de los criterios de inclusión y apoyo a la diversidad en los proyectos de cada centro educativo, la propuesta los dota de singularidad y los denomina novedosamente, como *“Plan Incluyo”*.

La elaboración del citado plan será responsabilidad del equipo directivo del centro y contará, preferentemente, con el asesoramiento del profesor que tenga asignadas las funciones de orientador.

Una vez diseñado, se informará a los órganos de coordinación pedagógica, que podrán realizar propuestas de mejora y, cuando esté finalizado, en los centros sostenidos con fondos públicos, se elevará al claustro de profesores y al consejo escolar, que los aprobará, cada uno en sus ámbitos competenciales y, una vez aprobado, se incluirá en el proyecto educativo de centro.

En cuanto a su eficacia, la propuesta indica que, a lo largo del curso escolar, en todo caso tras las sesiones de evaluación del alumnado, se revisará la aplicación del *“Plan Incluyo”* por parte de los órganos de coordinación pedagógica y al finalizar cada curso escolar, se evaluará la adecuación de este plan y se propondrán las modificaciones oportunas. El texto corresponsabiliza a los docentes de la eficacia del

plan y previene que el Servicio Territorial de Inspección Educativa supervisará su implantación efectiva y asesorará a la dirección de los centros, desde indicadores y criterios de calidad de buenas prácticas educativas.

Todas estas previsiones no merecen reproche jurídico alguno.

Los artículos 36 y 37 integran el título V sobre formación, investigación e innovación, desarrollando las previsiones de los artículos 32 y 33 de la Ley 1/2022.

El primero aborda la formación del profesorado en procesos asociados a la atención a la diversidad en su conjunto y al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en particular y previene la posibilidad de que determinados centros puedan desarrollar una labor como centros de innovación, facilitando la ulterior transferencia de sus conocimientos específicos.

El artículo 37 se ocupa de prever medidas de fomento a las propuestas de investigación e innovación educativa destinadas a potenciar una respuesta educativa de carácter inclusivo generalizada por parte de los centros docentes, pudiendo contar con la participación o colaboración de las distintas administraciones y entidades implicadas en el sector.

La disposición adicional primera, dispone que el contenido de este decreto será de aplicación a los centros privados no sostenidos con fondos públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio.

Tratándose esta propuesta de un desarrollo de la Ley 1/2022, por razones de claridad interpretativa, pareciera más oportuno ajustar su contenido al de la disposición adicional tercera de la norma legal últimamente referida, que alude a la exigibilidad de las previsiones del

título I de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y a las del capítulo III del título IV y capítulo II del título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

La disposición adicional segunda se remite a la normativa vigente en materia de protección de datos y no merece comentario alguno, como tampoco la tercera, que aplica las previsiones del artículo 57, apartado 1, de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia frente a la violencia, sobre la restricción al acceso a profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, de determinados delincuentes condenados por sentencia firme.

La disposición adicional cuarta, se refiere a la atención educativa de los menores y jóvenes infractores. Su redacción se acomoda a la sugerencia de redacción efectuada por la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI), en informe de 7 de febrero de 2023, en cuanto organismo autónomo al que corresponde la ejecución de las medidas adoptadas por los órganos judiciales, en aplicación de la legislación sobre responsabilidad penal de los menores.

La propuesta se acomoda a las previsiones de los artículos 14.1 y 56, apartado b), de la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero sobre Responsabilidad Penal de los Menores y del artículo 7 del Real Decreto 1774/2004 de 30 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley anterior.

También se ha suprimido toda mención a la identificación de un centro educativo concreto, en el que focalizar la acción institucional madrileña, en garantía de la mayor subsistencia temporal de la norma, según recomendó acertadamente la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

A la vista de todo ello no se aprecian objeciones jurídicas a esta disposición.

En relación con la disposición transitoria única, contiene una primera parte innecesaria, por cuanto resulta evidente que, mientras que no se desarrolle el Decreto al que se refiere la propuesta, se mantienen en vigor las normas de rango igual e inferior, que no se le opongan; según la previsión recogida en el artículo 2.2 del Código Civil, de aplicación general. Únicamente, pudiera mantenerse la explícita mención de la subsistencia de la Orden 1250/2000, de 25 de abril, si se reputa de importancia por razón de claridad interpretativa, conforme a la directriz 40.d).

En cuanto a la disposición derogatoria única, responde a la directriz 41.

La disposición final primera del proyecto faculta al titular de la consejería con competencias en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en este decreto y para modificar los modelos recogidos en los anexos, por cuestiones técnicas en materia educativa. Resulta conforme a las previsiones artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y a la directriz 42, 2, letra e).

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma, el día siguiente al de su publicación oficial, ajustándose a las previsiones del artículo 2.1 del Código Civil y conforme a la directriz 42, 2, letra f).

En cuanto a los anexos, son modelos informados favorablemente por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en su informe de 2 de diciembre de 2022, conforme al Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la

calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Debería, no obstante, en el anexo IV requerirse que, en caso de que la conformidad se suscriba por el/los representante/s legal/es del alumno afectado -en vez de por sus padres-, quien actúe en dicha condición, acredite su condición documentalente.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

Como observación de carácter general, se recomienda la revisión general del texto a los fines de limitar las menciones explicativas o motivacionales que se contienen a lo largo del articulado del texto, de conformidad con la directriz 26, de las de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, anteriormente citadas.

Además, según la directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática y no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

Por último, conviene revisar el uso de mayúsculas y minúsculas en el texto. teniendo en cuenta que, de conformidad con las normas de la Real Academia Española, los nombres de los cargos (consejero, secretario general...) deben escribirse con minúscula; por el contrario, los órganos y entidades, siempre que consten en singular, así como las materias sobre las que recae su competencia, deben iniciarse con mayúscula.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones formuladas en el presente dictamen, ninguna de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 9 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 122/23

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades

C/ Alcalá 30-32, 2ª planta – 28014 Madrid