

A.G.- 74/2023

INFC. - 2023/1401

S.G.C.- 125/2023

S.J.- 436/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro Regional de Enriquecimiento educativo para el alumnado con Altas Capacidades Intelectuales de la Comunidad de Madrid y se establece su régimen jurídico y estructura.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El 6 de julio de 2023 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

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

- Proyecto de Decreto.

- Dictamen 10/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión celebrada el 16 de marzo de 2023, y el voto de abstención conjunto de las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, de 20 de marzo de 2023, explicando el voto de abstención.

- Informe 8/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 23 de febrero de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 5 de julio de 2023, por el Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) y sus antecedentes de 10 de febrero y 20 de junio de 2023.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 15 de febrero de 2023, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 21 de febrero de 2023, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 22 de febrero de 2023, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

-Informe de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 5 de enero de 2023.

-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 9 de febrero de 2023 y de 13 de junio de 2023.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 2 de marzo de 2023, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para 2023.

- Informe de la Dirección General de Función Pública (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 16 de febrero de 2023.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 4 de julio de 2023, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para 2023 y requerimientos previos de 3 de marzo, 9 de mayo y 16 de junio de 2023.

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 5 de mayo de 2023, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 23 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 16 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 16 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el 27 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 24 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 22 de febrero de 2023 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 20 de febrero de 2023, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 5 de julio 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 (en adelante, Decreto 52/2021).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto la creación y el establecimiento del régimen de funcionamiento y organización del Centro Regional de Enriquecimiento Educativo para el Alumnado con Altas Capacidades Intelectuales de la Comunidad de Madrid.

Tiene como finalidad, tal y como se recoge en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), dotar de una estructura orgánica adecuada al personal docente que se viene encargando de la coordinación del Programa de enriquecimiento educativo con altas capacidades (en adelante, PEAC), de acuerdo con un régimen jurídico apropiado, organizado en torno a un equipo directivo y con autonomía para gestionar el presupuesto asignado. Todo ello derivará en estabilidad y seguridad jurídica, tanto normativa como institucional, necesarias para la implementación de los programas institucionales de enriquecimiento curricular que se desarrollan en horario extraescolar para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por alta capacidad intelectual.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, conformada por doce artículos y dos disposiciones finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

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

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

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejerce a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado.

El artículo 27, apartado 2, de la Constitución establece que *“la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), también básica, contempla como principio en el artículo 1, letra b), que el sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira en:

“b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades, también entre mujeres y hombres, que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad, de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada en 2008, por España”.

En ejercicio de estas competencias, se aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), cuyo artículo 4, apartado 3, establece:

“Sin perjuicio de que a lo largo de la enseñanza básica se garantice una educación común para todo el alumnado, se adoptará la educación inclusiva como principio fundamental, con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado, tanto del que tiene especiales dificultades de aprendizaje como del que tiene mayor capacidad y motivación para aprender. Cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas, metodológicas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente ley, conforme a los principios del Diseño universal de aprendizaje, garantizando en todo caso los derechos de la infancia y facilitando el acceso a los apoyos que el alumnado requiera”.

El artículo 71, apartado 3 de la propia LOE dispone:

“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 registrá por los principios de normalización e inclusión”.

El artículo 76 de la LOE, por su parte, establece que:

Corresponde a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar al alumnado con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades. Asimismo, les corresponde adoptar planes de actuación, así como programas de enriquecimiento curricular adecuados a dichas necesidades, que permitan al alumnado desarrollar al máximo sus capacidades.

Por su parte, dentro del Título IV de LOE que establece la regulación de los centros docentes contempla en el artículo 107, apartados 1 y 5, que:

“1. Los centros docentes que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se registrarán por lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, en la presente Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen, así como por lo establecido en las demás normas vigentes que les sean de aplicación, sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes de este artículo (...)

(...) 5. Las Administraciones educativas podrán considerar centro educativo, a los efectos de organización, gestión y administración, la agrupación de centros públicos ubicados en un ámbito territorial determinado”.

En el artículo 108, apartado 5, establece que los centros docentes orientarán su actividad a la consecución de los principios y fines de la educación establecidos en la presente LOE.

En el ejercicio de su competencia la Comunidad de Madrid, ha aprobado la Ley 1/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 5, apartado 1, señala entre otros principios generales que la libertad de elección de centros docentes sostenidos con fondos públicos se fundamenta en la Excelencia académica lo que se traduce en que el reconocimiento del esfuerzo y la excelencia académica de los alumnos con atención a las especiales características de cada edad y etapa educativa, serán tenidos en cuenta en el proceso de escolarización de estos.

El artículo 16 del Decreto 23/2023, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 23/2023) establece que:

“1. El titular de la consejería competente en materia de educación impulsará planes de actuación y programas institucionales de enriquecimiento curricular adecuados a las necesidades de este alumnado.

2. Los centros educativos propondrán al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por altas capacidades intelectuales la participación en el Programa de Enriquecimiento educativo para alumnos con Altas Capacidades de la Comunidad de Madrid, en función de los requisitos que se determinen por parte de la Administración educativa”.

Como complemento a la respuesta educativa de los centros, desde el curso escolar 1999-2000 se implementa en la Comunidad de Madrid ese Programa de Enriquecimiento educativo para el alumnado con Altas Capacidades (PEAC), con la finalidad de propiciar un marco de encuentro entre el alumnado con el perfil propio de las altas capacidades intelectuales que se escolariza en los centros públicos y privados que imparten las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid, al objeto de favorecer un desarrollo armónico de todos los ámbitos de su personalidad.

Tras la experiencia acumulada durante más de dos décadas de implantación del PEAC, se considera necesaria la creación del Centro Regional de Enriquecimiento educativo para el alumnado con Altas Capacidades Intelectuales de la Comunidad de Madrid (CREACIM).

El Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios (en adelante, Decreto 149/2000), dispone en su artículo 1 que:

“El presente Decreto será de aplicación a los centros docentes públicos no universitarios de titularidad de la Comunidad de Madrid. Se entiende por centros docentes públicos no universitarios aquellos de titularidad pública en los que se imparten las enseñanzas de

régimen general y especial recogidas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, así como las escuelas-hogar, aulas hospitalarias, residencias de secundaria, centros de profesores y recursos, sedes de educación ambiental, centros rurales agrupados, centros de adultos, equipos de orientación educativa y psicopedagógica generales, de atención temprana y específicos, zonas de casas de niños y todos los demás que determine la Administración Educativa de la Comunidad de Madrid”.

Así, se reconoce la posibilidad de que la Administración Educativa de la Comunidad de Madrid disponga la creación de otros centros docentes distintos de aquellos en los que se imparten las enseñanzas regladas recogidas en la LOE, como sería el caso del CREACIM, cuya creación responde a la necesidad de coordinar y planificar los recursos personales y materiales del PEAC mediante un órgano específico con autonomía de gestión.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), la creación y supresión de centros públicos se efectuará por el Gobierno o por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En definitiva, el Proyecto sometido a consulta responde a las competencias indicadas para desarrollar lo establecido con carácter básico en la LODE y en la LOE además de en la autonómica Ley Maestra y en los Decretos 149/2000 y 23/2023.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados en la medida de que se refiere, además de a materias meramente organizativas a otras que implican un desarrollo de la LOE.

Se caracteriza igualmente por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo,

en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

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

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

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

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con

el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983 y del artículo 17 de la LODE.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por *objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

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

Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

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

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

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

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

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

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

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

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

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la MAIN en los siguientes términos:

“Esta propuesta normativa carece de impacto sobre la actividad económica y no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios, letras c y d del artículo 5.4 del Decreto 52/2021, así como el apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, por lo que se omite el trámite de consulta pública”.

Si bien se invocan varios supuestos determinantes de la omisión del trámite, no se justifica su concurrencia, por lo que deberá incluirse en la MAIN tal justificación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

La norma, además, es propuesta por la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía –hoy denominada Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid-.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública desde el 10 al 31 de mayo 2023, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, no habiéndose presentado ningún escrito de alegaciones.

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

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

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

También se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, constan informes de la Dirección General de Presupuestos, y de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. También consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4, apartado 3, que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que ninguna ha formulado observaciones al Proyecto.

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

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

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

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

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

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

El Proyecto no está incluido en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura, justificándose en la MAIN que esta propuesta no figura en el citado plan porque este centro directivo consideró la necesidad de crear un centro regional de enriquecimiento educativo para la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado de alta capacidad una vez tramitada la prórroga del convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Fundación Max Mazin para la implantación del PEAC, prórroga que se consumó el 31 de agosto de 2022, con posterioridad a la fecha de aprobación del mencionado plan normativo.

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

Quinta. - Análisis del contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”*, como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

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

Por otro lado, en cuanto al nombre de la disposición, señala la Directriz 7, que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser

clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el nombre de la norma responde a tales características.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante, sería conveniente completar la competencia que le ampara con una referencia al artículo 149.1, 30ª de la Constitución.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación - trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, análisis de impactos de carácter social, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, informe de Coordinación y Calidad Normativa, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y de las Secretarías Generales Técnicas de las diferentes consejerías-, de acuerdo con la Directriz 13.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica,*

transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

En relación con el principio de transparencia normativa, el párrafo 12º indica que se cumple con el principio de transparencia (...) “*mediante la realización del trámite de audiencia e información públicas*”, cuando lo correcto es referirse “a la realización de los trámites de audiencia e información pública”, como señala el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y Dictamen 159/2023, de 30 de marzo de 2023, al puntualizar que se trata de dos trámites distintos. Por su parte en Dictamen 258/2023, de 18 de mayo de 2023 se señala que el término “públicas”, debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la la LOE, el Decreto 149/2000, la Ley 1/2002 y el Decreto 23/2023, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

El **artículo 1** establece el objeto de la norma.

En cuanto al apartado primero, se sugiere suprimir la referencia al código de centro, teniendo en cuenta que el centro objeto del Proyecto aún no ha sido creado.

En cuanto al apartado segundo, hay que poner de manifiesto que la creación del centro respondería a las exigencias establecidas en los artículos 4, apartado 3, 76 y 71, apartado 3, de la LOE.

Se trata de un centro docente público no universitario cuya actividad sería complementaria de la llevada a cabo por los centros docentes públicos regulados en

los artículos 107 y 108 de la LOE e incluido en el ámbito de aplicación del Decreto 149/2000.

Se sugiere suprimir la referencia al Decreto 149/2000 dada la vocación de indefinición de la norma

De acuerdo con la Directriz 80, la primera cita de la norma, tanto en la Parte Expositiva como en la Parte Dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

El apartado 3 hace constar claramente que en el CREACIM se desarrollarán actuaciones relacionadas con la organización, la coordinación e impartición de sesiones formativas de todos los programas institucionales de enriquecimiento curricular, no solamente las referidas al PEAC.

El apartado 4 deberá revisarse a la fecha de su aprobación a los efectos de ajustarse, en su caso, al Decreto de estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

El **artículo 2** recoge la finalidad del centro y que se circunscribe a la planificación, gestión, organización e implementación del PEAC.

Ello estaría en contradicción con el contenido del apartado 3 del artículo 1 que, como indicamos, es más amplio. Debería establecerse la finalidad general del CREACIM y especificar, en su caso, las referencias específicas al PEAC de acuerdo, con la habilitación contenida en el artículo 76 de la LOE y en consonancia con el artículo 16, apartado 2, del Decreto 23/2023.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los **artículos 5 a 9** tienen carácter organizativo, por lo que no nos pronunciaremos en relación con los mismos. Constan, además, informes de la Dirección General de Función Pública y de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía de Hacienda y Empleo y, además, informe de

la Dirección General de Recursos Humanos de la Vicepresidencia Consejería de Educación y Universidades.

Sin embargo, en consonancia con lo ya alegado en la consideración al artículo 2, es necesario distinguir entre disposiciones que se apliquen con carácter general a la organización y funcionamiento del centro para desarrollar cualquier programa y para desarrollar el PEAC.

El **artículo 10**, desarrollando el artículo 76 de la LOE y en consonancia con el artículo 16, apartado 2, del Decreto 23/2023, regula los convenios con entidades públicas o privadas en desarrollo del PEAC.

En el apartado 1, sería más adecuado referirse a la posibilidad de suscribir los convenios al “titular de la consejería competente en materia de educación”, en vez de referirse a la “consejería competente en materia de educación”, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 49.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Públicas y artículo 3 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

Tales convenios deben ajustarse al contenido exigido en el artículo 49 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que debe modificarse el apartado 2.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 11** reconoce la autonomía de gestión del centro, respetando lo establecido en el artículo 120 de la LOE.

Por otra parte, su contenido es conforme con el del Decreto 149/2000 al que se remite expresamente el apartado 3.

En cuanto al **artículo 12**, en consonancia con el artículo 5, apartado 2, de la Orden 2642/2020, de 16 de octubre, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se crea el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica Específico de Altas Capacidades, debería contemplar que la colaboración -trabajo conjunto- se establece,

no con el Centro, sino con el personal del mismo. Por ello, se sugiere modificarlo, teniendo en cuenta que la citada orden hace referencia al “*Equipo de Coordinación*”.

Se sugiere cambiar las referencias concretas al centro en el texto por sus siglas, teniendo en cuenta que ya en el artículo 1 se indicó que en adelante se citaría como CREACIM.

La Parte Final consta de dos Disposiciones Finales.

La **Disposición Final primera** habilita al titular de la Consejería competente en materia de educación a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de lo dispuesto en el Decreto.

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

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

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada.

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

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

CONCLUSIÓN

Única: Se informa **favorablemente** el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro Regional de Enrichimiento educativo para el alumnado con Altas Capacidades Intelectuales de la Comunidad de Madrid y se establece su régimen jurídico y estructura, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Educación, Ciencia y Universidades**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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