

A.G.- 117/2022 INFL. -2022/1866

S.G.C.- 221/2022 S.J.-635 /2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se establecen la estructura y funciones de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar.**

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 30 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, de 25 de noviembre de 2022, emitida por el Viceconsejero de Organización Educativa (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).

- Dictamen 40/2022, emitido en la reunión celebrada el día 15 de septiembre, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 25 de mayo de 2022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 25 de mayo 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 orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 25 de mayo de 2022, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Alegaciones realizadas por Comisiones Obreras de Madrid, el 4 de noviembre de 2022 y por la Asociación ASPACE Madrid, el 7 de noviembre de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 22 de noviembre de 2022, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

Segundo. - Solicitada documentación complementaria se recibió la Resolución del Viceconsejero de Organización Educativa, por la que se resuelve someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden, de fecha 11 de octubre de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según se desprende del artículo 1, regular la estructura de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar y la distribución de funciones entre sus distintos equipos.

Tiene como finalidad sistematizar y ordenar las diversas actuaciones que ya se venían tradicionalmente ejerciendo por la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar, así como adecuarlas a las nuevas necesidades que están surgiendo en los centros educativos, especialmente las relacionadas con el bienestar emocional del alumnado. A la vez, se pretende dotar a sus actuaciones de un nuevo marco normativo y de la necesaria seguridad jurídica.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva constituida por trece artículos, distribuidos en tres capítulos, y dos disposiciones finales.

El capítulo I, disposiciones de carácter general, consta de tres artículos. Establece el objeto de la orden, define la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar y su dependencia orgánica.

El capítulo II, estructura organizativa y funciones de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar, consta de siete artículos y regula los tres equipos de que constará la Unidad, distribuye sus funciones y señala el perfil de sus miembros.

El capítulo III, relación de los centros educativos con la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar, consta de tres artículos y regula el procedimiento por el que los centros educativos deben relacionarse con la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar.

Las dos disposiciones finales hacen referencia a la habilitación para la aplicación y ejecución y a la entrada en vigor de la norma.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

La Constitución Española establece, en su artículo 27.8, que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

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”.

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, para regular la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid y, en concreto de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar.

En el ejercicio de esta competencia, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) establece en su artículo 148, apartado 2, que corresponde a las Administraciones Públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial y el artículo 154 , apartado 1, de la misma Ley, no básico, indica que las Administraciones Educativas regularán la estructura y el funcionamiento de los órganos que establezcan para el desempeño de la Inspección Educativa en sus respectivos ámbitos territoriales.

Una de las funciones señaladas para la Inspección Educativa en el artículo 151 de la LOE es orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos.

De acuerdo con ello, se promulgó el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 61/2019), a cuyo desarrollo responde la Orden objeto del Proyecto, en base a la habilitación contenida en la Disposición Final primera, apartado 1, del propio Decreto.

Igualmente, el artículo 29 apartado 2, del Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 32/2019), estableció las funciones específicas de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar, unidad dependiente de la Subdirección General de Inspección Educativa.

Dicho Decreto, en su Disposición Final primera autoriza al titular de la consejería competente en materia de educación para adoptar las disposiciones necesarias para su desarrollo.

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

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Orden se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados, y de los Decretos autonómicos referenciados.

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.

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

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

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente en atención al Decreto 61/2019, Disposición Final primera, apartado 1 y al Decreto 32/2019, Disposición Final primera, que habilitan al titular de la Consejería competente en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo.

Cuarta. - Procedimiento.

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

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

expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

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

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

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

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

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

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
 - b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia
5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/21 que establece que:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.
 - b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.
2. La MAIN que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.
3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:
- a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.
 - b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurran circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

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

“En la tramitación de este proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid por la que se establecen la estructura y funciones de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar, de acuerdo con el artículo 26 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no se exige y no es necesario el trámite de la Consulta Pública.

Este proyecto de orden cumple los requisitos recogidos en el artículo citado 26 de la Ley 50/1997, que no hacen necesario el trámite de la Consulta Pública y puede prescindirse de él. Esta norma propuesta, por una parte, no tiene un impacto significativo en la actividad económica porque la aplicación de esta Orden no conlleva gasto público ni afecta al mercado ni al tejido empresarial; y, por otra parte, esta Orden tampoco impone nuevas obligaciones relevantes a sus destinatarios, como son los centros educativos o los propios inspectores, pues sistematiza y ordena actuaciones y funciones que ya se venían tradicionalmente ejerciendo.

Esta norma tiene un carácter organizativo de la Administración de la Comunidad de Madrid, en consonancia con las excepciones previstas en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y artículo 26 de la Ley del Gobierno.

Por todo ello se puede prescindir del trámite de la consulta pública.”.

De acuerdo con ello, se justifica adecuadamente la concurrencia de los supuestos que permiten prescindir del trámite de consulta pública.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 7 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la hoy Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades 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 (en adelante, Decreto 236/2001), hoy denominada Vicepresidencia,

Consejería de Educación y Universidades en virtud del Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de Orden afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 17 de octubre y el 7 de noviembre, habiéndose presentado alegaciones por la organización sindical Comisiones Obreras de Madrid y por ASpace Madrid.

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

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación

e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

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

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

Quinta. - Análisis del articulado.

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

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

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

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

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, si bien se echa en falta una mención expresa a la habilitación que se contiene en la Disposición final primera del Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y

funcionamiento de la inspección educativa en la Comunidad de Madrid. Así sería conveniente completar la parte expositiva con dicho extremo.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación- trámite de audiencia, Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y de la Abogacía General, de acuerdo con la Directriz 13.

Debe designarse la Abogacía General como Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose de forma suficiente la adecuación de la norma a tales principios en la Parte Expositiva, que es lo que exige la Ley.

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 el párrafo octavo se aprecia un error al referirse a la “*disposición final única*”, cuando la correcta es la Disposición Final primera que es la que se refiere a la “*habilitación normativa*”. Observación extensiva al último párrafo de la parte expositiva.

El párrafo decimocuarto se ha de completar con una referencia al artículo 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que recoge los principios de buena regulación en la normativa autonómica.

En relación al cumplimiento del principio de transparencia, se ha de sustituir la referencia al artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, por una referencia al artículo 9 del Decreto 52/2021, ya que no es adecuado acudir con carácter supletorio a la normativa estatal, al contar con normativa autonómica propia aplicable a la elaboración de disposiciones de carácter general.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere suprimir en el párrafo primero la referencia a la *“redacción dada tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre”*, dado que toda modificación se integra en la norma que modifica. Observación que se hace extensiva en el apartado séptimo, en relación con el artículo 29.2 del Decreto 32/2019, a la expresión *“en su redacción dada por el Decreto 60/2020”*.

En el último párrafo, se sugiere igualmente, suprimir la referencia a la disposición final única -que debería ser primera-, al resultar redundante, al ya haberse mencionado dicha habilitación en el párrafo octavo.

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 LOE - artículos 148, 151, 152, 153 y 153 bis-, así como a los Decretos 61/2019 y 32/2019.

Como ya se señaló, el Proyecto de Orden se divide en tres capítulos, trece artículos y dos disposiciones finales.

No tenemos nada que objetar sobre el contenido del **artículo 1** que establece el objeto de la norma que es regular la estructura de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar y la distribución de funciones entre sus distintos equipos.

El **artículo 2** incluye la definición de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar respondiendo al tenor del artículo 29, apartado 2, del Decreto 32/2019. No obstante, se sugiere modificar la misma de forma que abarque, en mayor medida, todas las funciones que enumera el citado artículo.

El Decreto 236/2021 establece en su artículo 5, apartado 2, que la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar será la responsable de las funciones de la planificación y el desarrollo de medidas dirigidas a favorecer la convivencia en los centros docentes, así como de la coordinación de los diferentes servicios y unidades que intervienen en los conflictos de convivencia escolar y en las situaciones de acoso escolar y que atienden las demandas de orientación e información de la comunidad escolar.

En cuanto al **artículo 3**, es necesario indicar que no cabe que la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar dependa orgánicamente del titular de la Subdirección General de Inspección Educativa al no ser la Subdirección un órgano de acuerdo con el artículo 39 y concordantes de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, únicamente estaría integrada en la estructura organizativa de la Subdirección General de Inspección Educativa como se indica el artículo 2 de la Orden proyectada.

Según el artículo 8.1 del Decreto 61/2019, la Subdirección General de Inspección Educativa la Subdirección General de Inspección Educativa está adscrita al órgano que en cada momento ostente la competencia en materia de Inspección Educativa siendo la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar una unidad.

El artículo 5, apartado 1 del Decreto 236/2021 contempla la adscripción a la Viceconsejería de Organización Educativa, para el ejercicio de las competencias en materia de inspección educativa, la Subdirección General de Inspección Educativa que, para cumplir con dichas funciones, contará con una unidad denominada de convivencia y contra el acoso escolar.

También el artículo 42, apartado 5, de la Orden 732/2021, de 24 de marzo, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se desarrolla el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid establece que la Subdirección General de Inspección Educativa contará con la Unidad de Convivencia y Lucha Contra el Acoso Escolar, además de aquellas otras unidades que se consideren necesarias desde el órgano competente en materia de inspección educativa.

El artículo 4 establece que la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar dispondrá de tres equipos: equipo de convivencia, dedicado a su fomento y consolidación en los centros educativos; equipo contra el acoso escolar, destinado a la lucha contra esta lacra; y equipo para el asesoramiento en materia socioemocional al alumnado, establecido para el apoyo a los centros en esa temática.

Dicha estructura respondería a la habilitación que ostenta el Consejero competente en materia de Educación en virtud de la Disposición Final primera del Decreto 32/2019.

Los **artículos 5 a 10**, regulan la composición y funciones de cada uno de los equipos respetando y desarrollando, estas últimas, las enumeradas con carácter general en el artículo 29, apartado 2, del Decreto 32/2019:

- “a) Informar y asesorar a los equipos directivos, en casos de conflictos de convivencia, acoso y ciberacoso colaborando en su análisis y valoración y, en su caso, elaborando propuestas de intervención.
- b) Colaborar con los servicios territoriales de Inspección Educativa en el asesoramiento y análisis de situaciones de especial relevancia y complejidad.
- c) Proporcionar materiales para la elaboración del plan de convivencia y, en especial, para la prevención, la detección y la intervención en situaciones de acoso escolar, la LGTBIfobia y la violencia de género en los centros educativos.
- d) Colaborar con la red de formación en la detección de necesidades de acciones de mejora de la convivencia en los centros educativos, en materia de acoso y ciberacoso y en materia de prevención y lucha contra todo tipo de discriminación, así como promover e impulsar la formación de los agentes implicados en la detección, prevención, intervención, análisis e investigación del acoso escolar.
- e) Registrar y analizar la evolución de los casos de acoso y ciberacoso en el ámbito escolar.
- f) Participar, cuando así se le requiera, en los grupos de trabajo y comisiones que sobre el acoso escolar integren diferentes servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid y de otras administraciones”.

En cuanto a las enumeraciones de las funciones, se sugiere que se sustituyan los números por letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente, por aplicación de la Directriz 31 y sin sangrado, teniendo los mismos márgenes que el resto del texto, conforme dispone la Directriz 32.

El artículo **11** regula el procedimiento conforme al que se van a llevar a cabo en los centros las funciones que contempla el apartado 2.a) del artículo 29 del Decreto 32/2019.

No tenemos nada que objetar sobre el contenido del **artículo 12** que respondería a las atribuciones de la Subdirección General de Inspección establecidas en el artículo 8, apartados 1.b) y c), del Decreto 61/2019.

No obstante, se advierte el uso de conceptos jurídicos indeterminados tales como “*antelación suficiente*” o “*plazo más breve posible*”. Como señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe 24 de mayo de 2012, la mejor Jurisprudencia sostiene, a propósito de los denominados “conceptos jurídicos indeterminados”, que se trata de una técnica normativa viable, siempre y cuando se incluyan en la norma elementos positivos y negativos suficientes para que el principio de seguridad jurídica no se vea cercenado.

La redacción actual del precepto que se examina adolece de una cierta indefinición en orden a determinar los concretos tiempos de comunicación a la Inspección Educativa. En consecuencia, el principio de seguridad jurídica se ve comprometido con la versión actual de la norma.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 diciembre 2003 se expresa en el sentido apuntado:

“Supone una técnica en la que, junto a las zonas de certeza positiva y negativa, se distingue un llamado «halo o zona de incertidumbre», en relación con el cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa. En definitiva, supone una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues

mediante una labor de reducción de los conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse, en cada caso, si concurre o no el supuesto determinante”.

Así sería conveniente, revisar la redacción del artículo 12 proyectado.

El **artículo 13** responde al contenido del artículo 16, apartado g), del Decreto 32/2019.

La **Disposición Final primera** contiene una habilitación a favor del titular de la Viceconsejería de Organización Educativa, o el órgano que en cada momento sea competente en materia de Inspección Educativa, para establecer las medidas necesarias para la aplicación y ejecución de la norma.

Se trataría de una habilitación de carácter no normativo, para dictar las instrucciones precisas para la aplicación y cumplimiento de la norma, que por ello no merece objeción.

Sin embargo, y para el caso de que pudiera plantearse una eventual regulación de carácter normativo al amparo de esta habilitación, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna.

Finalmente, la **Disposición Final segunda**, bajo la rúbrica “entrada en vigor”, se ajusta a la Directriz 43 sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se establecen la estructura y funciones de la Unidad de convivencia y contra el acoso escolar una vez sean atendidas las consideraciones que contempla el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

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

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez Miñón

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