

A.G.- 2/2024 INFC. - 2024/41

S.G.C.- 5/2024 S.J.- 1/2024

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 el **Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 502/2013, de 25 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento a seguir para solicitar el cambio de jornada escolar en los centros públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 12 de enero 2024 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 Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Dictamen 40/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la reunión celebrada el 23 de noviembre de 2023, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 23 de noviembre de 2023.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 10 de enero de 2024, por la Dirección General Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades).

- Informe 71/2023 de Coordinación y Calidad Normativa, de 6 de noviembre de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 26 de octubre 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 Asuntos Sociales), el 27 de octubre 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 26 de octubre de 2023, emitido por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 1 de diciembre de 2023, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Informe de impacto económico y regulatorio de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 26 de octubre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 20 de noviembre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Estrategia Digital (Consejería de Digitalización), de 23 de noviembre de 2023.
- Informe de la Delegada de Protección de Datos en la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 14 de noviembre de 2023.
- Alegaciones presentadas, con fecha de entrada el 22 de diciembre de 2023, de A.I.O.; con fecha de entrada el 25 de diciembre de 2023, de P.P.L. y V.A.A.; con fecha de entrada el 31 de diciembre de 2023, de la Asociación Plataforma Votación Escolar Justa; con fecha de entrada el 2 de enero de 2024, de Comisiones Obreras Madrid Región, A.M.C., E.A.G-B, R.G.M., N.R.B., Y.N.G. y M.L.P.C. y, finalmente, sin constar el registro de entrada, las alegaciones presentadas por A.T.M., E.C.B., A.M.M., J.R.A. en representación del CEIP Mesonero Romanos, F.J.R., E.C.I., E.C.P., Y.V.D., L.G.U., F.G.T. y M.R.G.L..
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 10 de enero de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 502/2013, de 25 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento a seguir para solicitar el cambio de jornada escolar en los centros públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 502/2013).

Explica la Parte Expositiva del Proyecto que la Orden 11994/2012, de 21 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 11994/2012), dispone en su artículo 6 que el titular de la consejería competente en materia de educación establecerá el procedimiento a seguir por parte de los centros públicos para solicitar la autorización de cambio de jornada escolar.

A dicho fin se tramitó la Orden 502/2013, de 25 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento a seguir para solicitar el cambio de jornada escolar en los centros públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.

El tiempo transcurrido desde su aprobación, la autorización en algunos de dichos centros de otras enseñanzas distintas al segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria que disponen de sus propios horarios y tipo de jornada escolar; y las mejoras técnicas que permiten ampliar, mediante la emisión del voto telemático, las opciones para facilitar la participación de las familias en la consulta sobre el tipo de jornada escolar del centro hacen necesario modificar la Orden 502/2013.

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

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, 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, 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 la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

El artículo 120, apartado 4, de la LOE señala que:

“Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas”.

Dicha posibilidad es igualmente reconocida en el artículo 21, apartado 6, del Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria.

Por su parte, el artículo 14, apartado 1, del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil declara que las Administraciones Públicas fomentarán la autonomía organizativa de los centros.

En la Comunidad de Madrid, el artículo 28, apartado 1, del Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de la Educación Primaria (en adelante, Decreto 61/2022), reitera el principio de autonomía organizativa de los centros y, en su apartado 7, añade que *“tendrán autonomía para organizar los espacios y los tiempos, y para promover y acordar metodologías que favorezcan la enseñanza personalizada y mejoren los resultados de aprendizaje de todo el alumnado”*.

En términos similares, se pronuncia el artículo 17, apartados 1 y 5, del Decreto 36/2022, de 8 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de la Educación Infantil (en lo sucesivo, Decreto 36/2022).

Ambos Decretos, en su Disposición Final segunda, habilitan 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”*.

Más específicamente, el artículo 6 de la Orden 11994/2012 dispone que el titular de la consejería competente en materia de educación establecerá el procedimiento a seguir por parte de los centros públicos para solicitar la autorización de cambio de jornada escolar.

A dicho fin se tramitó la Orden 502/2013 que se pretende modificar a través de la Orden proyectada con base en las habilitaciones indicadas.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

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

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

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación, Ciencia 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.

Al respecto, y como hemos advertido previamente, tanto el Decreto 61/2022, como el Decreto 36/2022, contienen, en su respectiva Disposición Final segunda, la pertinente habilitación para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación.

Y, de forma más específica, el artículo 6 de la Orden 11994/2012 dispone que el titular de la consejería competente en materia de educación establecerá el procedimiento a seguir por parte de los centros públicos para solicitar la autorización de cambio de jornada escolar.

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

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

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas

de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, conviene traer a colación lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que dispone lo siguiente:

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

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica en los siguientes términos:

“se ha prescindido del trámite de consulta pública de acuerdo con el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 5.4 letras c) y e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, porque la presente norma no tiene repercusión sobre la actividad general, carece de repercusión económica y presupuestaria y únicamente regula un aspecto parcial de la normativa aplicable a la regulación de la jornada escolar en la Comunidad de Madrid”.

De acuerdo con ello, al limitarse el Proyecto a regular un aspecto parcial del cambio de jornada, podría entenderse que no es necesario el trámite de consulta pública.

La MAIN, con ocasión del análisis de impacto económico y presupuestario (página 11), explica que la norma proyectada no tiene impacto presupuestario ni influencia sobre la actividad económica, circunstancias que también justificarían la omisión del trámite de consulta pública.

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

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 11 de diciembre de 2023 y el 2 de enero de 2024 ambos inclusive, habiéndose recibido 22 escritos de alegaciones.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el 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 y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el

Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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 -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 18 de diciembre, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación del informe- 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 -artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe-.

Se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en los artículos treinta y cuatro de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Se ha emitido informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en materia de protección de datos. Este informe se ha solicitado de conformidad con las funciones asignadas a la Delegación de Protección de Datos de esta Consejería de Educación, Ciencia y Universidades por el artículo 39 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y el artículo 36 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

También se ha incorporado informe de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de conformidad con el artículo treinta y tres de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid y el artículo 19.3.b) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia en relación con el procedimiento de voto telemático y el modelo de anexo modificado , e informe de la Dirección General de Estrategia Digital de la Consejería de Digitalización.

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

Quinta. - Análisis del contenido.

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

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

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

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

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la

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

Finalmente, y de acuerdo con la precitada Directriz 53, se sugiere incluir en el título la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce, con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido, como aspectos más relevantes de la tramitación, los informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y de Administración Local, sobre coordinación y calidad normativa; de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, sobre los análisis de impactos de carácter social; de la Dirección General de Economía, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, sobre el impacto económico; del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

En este punto cabe traer a colación el Dictamen 681/2022, 3 de noviembre de 2022, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que señala que *“en la exposición de motivos deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma”*.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“(..). Se incluye una referencia genérica a*

la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedaría suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

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

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

En relación con el principio de transparencia, se señala que se ha efectuado “el trámite de audiencia e información pública”, si bien lo correcto sería referirse a “los trámites de audiencia e información pública”, como se señala en el Dictamen 159/2023, de 30 de marzo de 2023, al puntualizar que se trata de dos trámites.

En cuanto a la Parte Dispositiva es necesario valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE y la Orden 11994/2012.

El artículo único, se divide en tres apartados, relativos a los preceptos modificados, en el que se inserta como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, tal y como determina la Directriz 57.

En virtud del **apartado uno** del artículo único se modifican los apartados 2.b) y 2.d) del artículo 3 de la Orden 502/2013.

La nueva redacción de apartado 2.b), relativo a la actualización y publicación del censo de votantes responde, según la MAIN, a los siguientes motivos:

“indica y precisa, como novedad, que estará formado por todos los padres y madres o tutores legales de los alumnos que estén matriculados en el centro en las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria. Ello determina que no forman parte del mismo, a los efectos de participar en la votación para el cambio de jornada escolar, aquellos padres, madres o tutores legales que únicamente tienen hijos escolarizados en otras enseñanzas o etapas educativas, como por ejemplo el primer ciclo de Educación Infantil y/o Educación Secundaria Obligatoria, que ya tienen otro tipo de jornada escolar específica.

En la redacción hasta ahora vigente se aludía “a todos los padres, madres o representantes legales de los menores”. La nueva redacción incluye tutores legales en lugar de representantes legales y alumnos en lugar de menores, por entender que dicha redacción es más ajustada al marco legal y a la realidad a la que se refiere la presente modificación normativa”.

Nos remitimos, en este punto, al contenido del Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 13 de febrero de 2013 sobre el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento a seguir para solicitar el cambio de jornada escolar en los centros públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid, al recomendar que se sustituya la referencia a los “tutores legales” por una mención a los representantes legales de los menores, puesto que tal representación no es exclusiva de aquéllos, sino que puede ser asumida por sujetos que ostenten distinta condición jurídica (v. gr. guardador y defensor judicial -arts. 173 bis y 299.2º del Código Civil).

Dicha recomendación continuaría vigente tras la modificación del Código Civil operada por la Ley 8/2021, de 2 de junio. En particular, puede atenderse a lo prevenido en el Título IX del Libro I del mismo, dedicado a la tutela y guarda de menores.

Por su parte, la nueva redacción del apartado 2.d) de la Orden 502/2013, relativo a la votación, amplía, según la MAIN, las posibilidades de emisión del voto por parte de los padres, madres o tutores legales de los alumnos. En la actualidad, el voto puede emitirse de forma presencial o por correo y la modificación normativa introduce también la posibilidad de emisión del voto por vía telemática a través de la aplicación Raíces.

Según se desprende del informe emitido por la Dirección General de Digitalización, emitido con fecha 23 de noviembre de 2023: *“en particular, en relación a la implantación del procedimiento de voto telemático, se informa de que esta funcionalidad ya fue desarrollada el pasado curso 2022/2023 a petición de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial y se encuentra habilitada en Raíces para su uso por parte de los centros”*.

En último término, desde una perspectiva formal, advertimos que, de acuerdo con la Directriz 61, en el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados.

En el presente supuesto, podría considerarse que nos encontramos ante modificaciones menores, toda vez que solo se modifican las letras b) y d) del artículo 3.2.

El **apartado dos** del artículo único modifica la Disposición Final primera de la Orden 502/2013. La redacción actual confiere una habilitación en favor del titular de la dirección general competente en materia de educación infantil y educación primaria, para *“adoptar en el ámbito de sus competencias, cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en esta orden”*.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar las resoluciones e

instrucciones precisas para la aplicación de la norma. Desde esta perspectiva, nada cabría objetar.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar, en los términos señalados en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 y 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013 o de 3 de abril de 2014, entre otros) 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”*.

El **apartado tres** del artículo único modifica el Anexo III, acta de escrutinio de la consulta a las familias relativa a la solicitud de cambio de jornada escolar, de la Orden 502/2013. Según la MAIN, para facilitar y recordar que el número de votos emitidos y su contabilización debe recoger a quienes lo hayan emitido a través de cualquiera de las tres modalidades previstas: presencial, telemático y por correo.

La Parte Final de la norma contiene una **Disposición Final única** que regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 502/2013, de 25 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento a seguir para solicitar el cambio de jornada escolar en los centros públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.

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.**