A.G.- 52/2024 **INFC. - 2024/1877**

S.G.C.- 168/2024 **S.J.- 545/2024**

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 11995/2012, de 21 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de organización, funcionamiento e incorporación al Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de 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 25 de septiembre de 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.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 10 de septiembre de 2024, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional i y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades).

- Informe 55/2024 de coordinación y calidad normativa, de 5 de julio de 2024, 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 1 de julio de 2024, 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 2 de julio de 2024, 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.

- Resolución de la Directora General Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 17 de julio de 2024, acordando someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de orden.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 20 de septiembre 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 11995/2012, de 21 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de organización, funcionamiento e incorporación al Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 11995/2012).

Su objetivo, según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) es *"resolver algunas dificultades aparecidas por la variación de la normativa general reguladora de la educación no universitaria. Por un lado, en esta nueva norma se suprimen especificaciones sobre la organización de las materias en los diversos cursos, porque el PEB deben tener la misma que en el bachillerato ordinario. Y, por otro lado, la estructura del Bachillerato de Artes recomienda precisar los criterios de admisión para candidatos en esta vía".*

Por su parte, el informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades clarifica el alcance de la modificación concernida exponiendo cuanto sigue: *"El Decreto 63/2012, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, regula el Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid. Este Programa ha tenido su desarrollo mediante la Orden 11995/2012, de 21 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de organización, funcionamiento e incorporación al Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid.*

Desde entonces se han producido modificaciones normativas relevantes en materia de educación no universitaria, tanto en el ámbito nacional como en el de la Comunidad de Madrid, por lo que la Orden 11995/2012, de 21 de diciembre, contiene previsiones que necesitan actualizarse, en particular en lo relativo a la organización de las materias en los diferentes cursos y a la admisión de alumnos del Bachillerato de Artes.

En consecuencia, el objeto del presente proyecto se limita a resolver las dificultades surgidas por la variación de la normativa general reguladora de la educación no universitaria, adaptando la Orden 11995/2012, de 21 de diciembre, a la nueva regulación. Por un lado, en esta nueva norma se suprimen especificaciones sobre la organización de las materias en los diversos cursos, para que el bachillerato cursado por los alumnos del Programa de Excelencia en Bachillerato, tenga exactamente la misma estructura y organización que el que sigue cualquier otro estudiante de bachillerato. Por otro lado, se añade un criterio de selección más justo de los alumnos participantes en el Programa de Excelencia en Bachillerato en una u otra variantes del Bachillerato de Artes, en el caso de que se produzca algún exceso de demanda respecto de las plazas ofertadas".

El texto de la norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un artículo único con cuatro apartados, seguida de una disposición final.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 149.1 de la Constitución española (en adelante, CE), 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 poderes públicos en esta materia".*

A su vez, el artículo 27 de la CE, en su apartado 5, dispone que *"los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes".*

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 (en adelante, STC) 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

En lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 16/2024, de 18 de enero: *"Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera "al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española). En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)".*

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, 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.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para

todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia"* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Pues bien, el artículo 6 bis de la LOE establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las Comunidades autónomas en materia educativa en los siguientes términos:

> *"1. Corresponde al Gobierno:*
>
> *a) La ordenación general del sistema educativo.*
>
> *b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.*
>
> *c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.*
>
> *d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las 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.*
>
> *e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30. ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.*
>
> *2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.*

3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica".

Por su parte, el artículo 3, apartado 2, letra d), de la LOE configura el Bachillerato corno una de las etapas de la enseñanza en el sistema educativo español.

Los principios generales del Bachillerato, los objetivos, la organización, los principios pedagógicos, la evaluación y la promoción, el título y la prueba de acceso a la universidad se regulan en los artículos 32 a 38 de la LOE. Dichos preceptos son desarrollados por el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 243/2022). Este real decreto constituye legislación básica en los preceptos que determina su disposición final segunda.

Por otro lado, el artículo 6, apartado 5, de la LOE declara que "*Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos".*

Dicho precepto reconoce la competencia de las Administraciones educativas y, por tanto, de la Comunidad de Madrid, para regular el currículo del Bachillerato. En desarrollo de dicho precepto, se dictó el Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato (en adelante, Decreto 64/2022).

Admitida, así, la competencia para regular el currículo de las enseñanzas contempladas en la LOE, se ha de reconocer, indefectiblemente, la competencia para regular el currículo de un programa específico dentro del Bachillerato, como es el Programa de Excelencia en Bachillerato, siempre y cuando se respete la autonomía de los centros para el desarrollo del

mismo, en consonancia con lo exigido por el apartado 5 del artículo 6 y por el artículo 120 de la LOE.

En la Comunidad de Madrid, el Decreto 63/2012, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2012), implantó el Programa de Excelencia en Bachillerato que fue desarrollado mediante la Orden 11995/2012 que se pretende modificar.

El Decreto 63/2012, en su disposición final primera, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en dicho decreto.

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

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES.

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

> *"(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el*

ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente".

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -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, el Decreto 63/2012 contiene en su disposición final primera, la pertinente habilitación para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación.

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, máxime teniendo igualmente el rango de orden la disposición que modifica.

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 ello, 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".

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

"La Ley 10/2019, de 10 de abril, establece en su artículo 60.3 que "podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública 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". El caso del presente proyecto de orden no corresponde a ninguno de esos supuestos.

El artículo 60.4 de la mencionada Ley 10/2019, de 10 de abril, determina que "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". El presente proyecto no tiene impacto ninguno en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios –que son los centros y aulas de excelencia de la Comunidad de Madrid– y regula muy parcialmente la admisión en el Programa.

En el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se establece que podrá prescindirse del trámite de consulta pública: a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas; b) cuando concurran razones graves de interés público; c) cuando la norma no tenga un impacto significativo en la actividad económica; d) cuando no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; e) cuando regule aspectos parciales de una materia. En el apartado 5 del mencionado artículo se dice que "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".

Ciertamente, no concurren razones graves de interés público que justifiquen la omisión de la consulta pública previa. Por otro lado, sin embargo, el presente proyecto de orden no tiene impacto ninguno en la actividad económica. Se limita a determinar un aspecto muy preciso del procedimiento de acceso de alumnos del Bachillerato de Artes al Programa. Tampoco impone obligaciones relevantes.

La orden que se propone regula un aspecto parcial del Programa de Excelencia en Bachillerato, cuya estructura normativa esencial se establece en el Decreto 63/2012, de 7 de junio".

Examinado sus argumentos, puede entenderse que se justifican suficientemente los motivos invocados para entender que no es necesario el trámite de consulta pública.

Al figurar la MAIN, en su modalidad ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

Así, y según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, el Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es,

que el documento de referencia *"responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo*".

Se observa, en este punto, que, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos dos memorias -de fechas 14 de junio y 10 de septiembre, ambas de 2024-, incorporando, la última versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *"responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva"* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

No obstante lo anterior, entre la documentación remitida a esta Abogacía General no consta la MAIN de fecha 14 de junio de 2024, a que hace referencia el informe de coordinación y calidad normativa (pág.10), por lo que se hace necesario completar el expediente mediante su incorporación al mismo.

De otro lado, y puesto que el proyecto afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido a los correspondientes trámites 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 30 de julio y el 20 de agosto de 2024, ambos inclusive, no habiéndose recibido escritos de alegaciones, según asevera la misma.

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.

Consta, así, en el expediente remitido, 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-.

También 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 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.

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 ARTICULADO.

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, *"sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid sirven de referente normalizador en la elaboración normativa (...)"*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

"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.

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 -informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de los análisis de impactos de carácter social, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Dicho esto, se aconseja ahondar en la explicación de los motivos que conducen a modificar la precitada Orden 1195/2012, en tanto la motivación que se recoge adolece de excesiva generalidad, pues únicamente se indica que *"se han producido modificaciones normativas relevantes en materia de educación no universitaria, tanto en el ámbito nacional como en el de la Comunidad de Madrid"* como causa que motiva la necesidad de actualizar su contenido, sin que se contenga expresa alusión a cuáles son esas "modificaciones normativas".

Recordamos, en esta sede, como bien señala la STC 31/2010, de 28 de junio, que los preámbulos y/o exposiciones de motivos de las normas constituyen *"la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene",* configurándose de este modo como "*un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma".*

Es por ello por lo que debieran quedar debidamente detalladas, en la parte expositiva, las causas que motivan la necesidad de articular la modificación proyectada.

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, 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, justificándose la adecuación de la orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *"(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal ("quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios") va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos".*

En términos análogos se pronuncia el artículo 2, apartado1, 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".*

Se observa, no obstante, la conveniencia de ampliar la justificación relativa a los principios de necesidad y eficacia, ya que solo se hace mención parcial al objeto de la norma proyectada *("resuelve un vacío en la regulación, proporcionando un criterio específico de selección de alumnos de Bachillerato de Artes")* sin que se contenga referencia alguna a la supresión atinente a los artículos 2 (organización del Programa) y 4 (traslado de centro) de la Orden 1195/2012.

En cuanto a la parte dispositiva, es necesario valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la normativa básica estatal y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE, el Real Decreto 243/2022, el Decreto 64/2022 y el Decreto 63/2012.

Formalmente, la modificación se articula con respeto a la directriz 57.

En virtud del **apartado uno** del **artículo único** se suprime el artículo 2 de la Orden 11995/2012.

La supresión del apartado 1 del artículo 2 es coherente con la del anexo I al que se remite.

En cuanto al apartado 2, relativo a la evaluación de los alumnos, justifica la MAIN que, una vez anulado el apartado 1, no tiene en sí mismo suficiente consistencia normativa como para conservarlo en la forma de un artículo independiente *"y, en tales condiciones, es preferible suprimirlo"*.

Hay que poner de manifiesto que la Orden 2067/2023, de 11 de junio, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato (en adelante, Orden 2067/2023) regula pormenorizadamente la evaluación en el Bachillerato, incluyendo especialidades, entendiéndose que ésta sería la normativa de referencia en dicha materia.

Resultaría oportuno, en cualquier caso, que la MAIN ahondara en la explicación de este extremo.

En virtud del **apartado dos** del artículo único se suprime el artículo 4 de la Orden 11995/2012, relativo al traslado de centro.

La previsión responde a la derogación de la normativa que referenciaba -Orden 1931/2009, de 24 de abril, de la Consejería de Educación, por la que se regulan para la Comunidad de Madrid la evaluación y la calificación en el Bachillerato y los documentos de aplicación- expresamente derogada por la Orden 2582/2016, de 17 de agosto, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato y ésta, a su vez, por la Orden 2067/2023, que regula los traslados en los artículos 33 a 35, sin

que se estime necesario hacer referencia, en un artículo de la orden, a esta concreta normativa, dada la vocación de permanencia de la norma.

En virtud del **apartado tres** del artículo único se suprime el anexo I de la Orden 11995/2012.

La Orden 11995/2012, en su anexo I, establece la organización del primer y segundo curso del Programa de Excelencia en Bachillerato para las modalidades de Humanidades y Ciencias Sociales y de Ciencias y Tecnología. Según la MAIN, *"para evitar conflictos por eventuales futuras modificaciones de la normativa general"*.

Teniendo en cuenta que el Bachillerato cursado por los alumnos del Programa de Excelencia del Bachillerato ha de tener exactamente la misma estructura y organización que el que sigue cualquier otro estudiante de bachillerato, como aduce la MAIN, no tiene sentido, dada la vocación de permanencia de la norma, circunscribir la organización de los cursos a una en concreto, pues será de aplicación la que imponga la normativa vigente.

En virtud del **apartado cuatro** del artículo único se añade un apartado D al anexo II de la Orden 11995/2012.

Según argumenta la MAIN, el proyecto de orden tiene como eje la alta conveniencia de añadir un criterio de selección de alumnos para el Programa de Bachillerato en Excelencia en el caso del Bachillerato de la modalidad de Artes en sus diversas vías.

Efectivamente, el artículo 8 del Real Decreto 243/2022 establece, desarrollando el artículo 34 de la LOE, y siendo complementado por los artículos 6 a 9 del Decreto 64/2022, que las modalidades del Bachillerato que podrán ofrecer las administraciones educativas y, en su caso, los centros docentes serían: Artes, Ciencias y Tecnología, General, Humanidades y Ciencias Sociales.

La modalidad de Artes se organizaría en dos vías, referida una de ellas a Artes Plásticas, Imagen y Diseño y la otra, a Música y Artes Escénicas.

Así, existen en el Bachillerato, en la modalidad de Artes, dos vías independientes que, según la MAIN, *"son por completo dispares entre sí, como que los alumnos con aptitudes para las artes plásticas generalmente no tienen por qué serlo para las artes escénicas o las musicales".* Por ello, resulta justificado establecer, en el caso de que no todos los solicitantes de acceso al Programa de Bachillerato en Excelencia puedan acceder a la vía solicitada por insuficiencia de plazas vacantes, un criterio de preferencia que vendría dado por las materias artísticas cursadas en cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria.

El artículo 9 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria y, complementándolo, el artículo 8 del Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, establece que, en el cuarto curso se elijan por los alumnos tres materias de entre: Biología y Geología, Digitalización, Economía y Emprendimiento, Expresión Artística, Física y Química, Formación y Orientación Personal y Profesional, Latín, Música, Segunda Lengua Extranjera y Tecnología, base para que se habilite, como se señala en la MAIN, *"una selección más justa de los alumnos participantes en el PEB, en una u otra variante del Bachiller de Artes en el caso de que se produzca algún exceso de demanda, respecto de las plazas ofertadas".*

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, sin vulnerar lo establecido en el artículo 51, apartado 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 11995/2012, de 21 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de organización, funcionamiento e incorporación al Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente informe.

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

CONFORME,
El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerra

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