

A.G.- 67/2023

INFC. - 2023/1313

S.G.C.- 115/2023

S.J.- 418 /2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se suprime la adscripción administrativa a centros públicos de los centros privados autorizados para impartir Enseñanzas Artísticas Superiores 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

Primero. - El 21 de junio de 2023 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.

- Dictamen 24/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión de 4 de mayo 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 4 de mayo de 2023 y de los representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos, el 8 de mayo de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 15 de junio de 2023, por la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).

- Informe 40/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia Justicia e Interior, de 30 de mayo de 2023.

Informe de la Delegada de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 3 de abril de 2023.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 28 de marzo 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 Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 29 de marzo 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 28 de marzo de 2023, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 4 de abril de 2023.

- Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 19 de abril de 2023.

- Resolución del Director General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 10 de

mayo de 2023, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Alegaciones formuladas por la Unión Sindical de Madrid Región de Comisiones Obreras, con fecha de entrada en el Registro de Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 5 de mayo de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido el 20 de junio de 2023, 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.

Segunda. - Requerida documentación complementaria sobre órdenes de autorización y resoluciones de adscripción a centros públicos de centros privados autorizados para impartir enseñanzas artísticas superiores en la Comunidad de Madrid, se recibió completa el 26 de junio de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto la supresión de la adscripción administrativa a centros públicos de los centros privados debidamente autorizados para la impartición de las Enseñanzas Artísticas Superiores establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (en adelante, LOE), en el ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid.

Se compone de una Parte Expositiva, y una Parte Dispositiva con dos artículos, seguidas de una Parte Final conformada por una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

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

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

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

Afirmada pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la materia que pretende regular, que como ya hemos apuntado, se circunscribe a la supresión de la adscripción a centros públicos de centros privados que impartan enseñanzas artísticas superiores en la Comunidad de Madrid.

Para ello, conviene ahondar en el significado de la adscripción de centros docentes privados respecto de los centros públicos.

La necesidad de adscripción administrativa a centros públicos de centros privados no aparecía recogida, en general, en nuestro ordenamiento jurídico. De hecho, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante, LOGSE) modificó, en su Disposición Adicional sexta, el artículo 24 de la Ley 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en lo sucesivo, LODE) eliminando la anterior clasificación de centros no estatales como libres, habilitados y homologados, reconociendo de forma expresa una única categoría, la de los centros privados autorizados con plenas facultades académicas.

Sin embargo, la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 321/1994, de 25 de febrero, sobre autorización a centros docentes privados para impartir enseñanzas artísticas, -de música, danza, arte dramático y artes plásticas y diseño conducentes a títulos oficiales, reguladas en el capítulo I del Título II de la LOGSE para impartir enseñanzas artísticas, de aplicación únicamente en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia-, contempla que estos centros privados serán adscritos, a efectos administrativos, a un centro público en la correspondiente Orden de autorización.

Este Real Decreto 321/1994 fue aplicado en la Comunidad de Madrid en relación con el procedimiento de autorización de centros privados hasta que entra en vigor el Decreto 19/2010, de 25 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento administrativo de autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas regladas no universitarias (en adelante, Decreto 19/2010) que hace constar expresamente en su Parte Expositiva que se deja de aplicar en la Comunidad de Madrid el Real Decreto 321/1994, que se venía aplicando con carácter supletorio.

No obstante ello, el Decreto autonómico no incluye mención alguna en relación con la necesidad de adscripción de los centros privados que impartan enseñanzas artísticas superiores a un centro público que imponía la citada Disposición Adicional cuarta de la norma estatal por lo que, teniendo en cuenta que tal adscripción ha

continuado siendo exigida en la Comunidad de Madrid, tal como se indica en la MAIN y se desprende de la documentación aportada, debe entenderse que tal Disposición Adicional del Real Decreto 321/1994 seguía siendo de aplicación con carácter supletorio mientras no existiese una norma de la Comunidad de Madrid que regulase la materia y que sería precisamente la que es objeto del Proyecto que, desarrollando el Decreto 19/2010, suprimiría la necesidad de adscripción a centros públicos de los centros privados autorizados para impartir Enseñanzas Artísticas Superiores en la Comunidad de Madrid.

Es más, el artículo 4, apartado 3, de la Orden 2188/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, reguladora del procedimiento de expedición de títulos académicos y certificados de nivel de idiomas (en adelante, Orden 2188/2010), posterior al Decreto 19/2010, sigue haciendo referencia a la adscripción de los centros privados al establecer que las propuestas relativas los títulos de Enseñanzas Artísticas Superiores serán realizadas por los directores de los centros públicos dentro del plazo de dos meses, contados a partir de la fecha de la solicitud de los interesados, y comprenderán, tanto a los alumnos del centro público correspondiente como a los de los centros privados que le hubieren sido adscritos. Estas propuestas se formularán de manera diferenciada para el centro público y para cada centro privado adscrito al mismo.

La Resoluciones que determinan la adscripción de los centros que han sido aportadas con la petición de informe se basan en el citado artículo para justificar la adscripción.

Hay que poner de manifiesto, que aunque ni la LOE, ni el Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, Real Decreto 1614/2019), ni los Reales Decretos 630/2010, 631/2010, 632/2010, 633/2010 y 635/2010, todos ellos de 14 de mayo, reguladores del contenido básico de las distintas Enseñanzas Artísticas Superiores establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, Reales Decretos 630/2010, 631/2010, 632/2010, 633/2010 y 635/2010), regulan, con carácter básico la

necesidad de adscripción a centros públicos de los centros privados autorizados para impartir enseñanzas artísticas superiores, tampoco derogan la exigencia de adscripción contemplada para el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia.

Sin embargo, desarrollando el principio de autonomía de los centros recogido en la LOE, el Real Decreto 1614/2009 expone en su Parte Expositiva que, para conseguir los objetivos de la norma, los centros de enseñanzas artísticas superiores deberán disponer de autonomía en los ámbitos organizativo, pedagógico y económico y que corresponderá a las Administraciones educativas impulsar y dotar a dichos centros de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los principios que sustentan el nuevo espacio común europeo.

Asimismo, en los Reales Decretos 630/2010, 631/2010, 632/2010, 633/2010 y 635/2010, reguladores del contenido básico de las distintas Enseñanzas Artísticas Superiores establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que se imparten en la Comunidad de Madrid, se defiende en su articulado la autonomía de estos centros al establecer que las Administraciones educativas favorecerán la autonomía pedagógica, de organización y gestión de estos centros para el ejercicio de sus actividades docentes, investigadoras, de interpretación y de difusión del conocimiento, a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones como centros educativos superiores del Espacio Europeo de Educación Superior.

El Proyecto objeto de informe, atendiendo al principio de autonomía de los centros, suprime la necesidad de adscripción administrativa a centros públicos de los centros privados debidamente autorizados.

Ello respondería, en cualquier caso, a la habilitación contenida en el artículo 107, apartado 3, de la LOE que establece que corresponde a las Comunidades Autónomas regular la organización de los centros que ofrezcan algunas de las Enseñanzas Artísticas Superiores definidas como tales en el artículo 45 de esta Ley.

También, el Decreto 19/2010, en su Disposición Final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de Educación, en el ámbito de sus

competencias, para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el decreto, como lo hacen también, en la Disposición Final primera, los Decretos 32/2011, 33/2011, 34/2011, 35/2011 y 36/2011, de 2 de junio, del Consejo de Gobierno por los que se establecen los Planes de Estudios para la Comunidad de Madrid de las enseñanzas de grado en Arte Dramático, Conservación y Restauración de Bienes Culturales, Diseño, Danza y Música (en adelante, Decretos 32/2011, 33/2011, 34/2011, 35/2011 y 36/2011).

Hay que manifestar, según se desprende del contenido del Proyecto, que la desaparición de la adscripción afecta fundamentalmente a la emisión de certificaciones académicas y a la propuesta de expedición de títulos, así como a la custodia de documentos de evaluación por parte de los centros privados, lo que supondría un desarrollo de los artículos 7 y 10 de los citados Decretos.

De lo expuesto, se desprende que la Comunidad de Madrid, ostenta competencia suficiente para dictar la norma proyectada puesto en conexión con el contenido de la Disposición Final sexta de la LOE.

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.

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 -Viceconsejería, Consejería de Educación y Universidades, actual 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.

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.

Según establece el artículo 21, apartado 2, del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (en adelante, Decreto 236/2021), corresponden a la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, las funciones relativas a la enseñanza universitaria, en aplicación de la legislación vigente en materia de universidades, así como las funciones relativas a las Enseñanzas Artísticas Superiores y, en particular, las siguientes:

“2. En materia de Enseñanzas Artísticas Superiores:

- a) La propuesta de creación, modificación, transformación y supresión de los centros públicos y la tramitación del procedimiento de autorización de los centros privados que impartan Enseñanzas Artísticas Superiores.
- b) La formulación del régimen jurídico y de organización y funcionamiento de la red de centros docentes públicos.
- c) La programación de las necesidades de personal docente y de administración y servicios de los centros docentes públicos.
- d) La gestión económica de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos de su competencia y la coordinación y control de la gestión económico-administrativa de los mismos. Esta función será ejercida en coordinación con los demás centros directivos que tengan atribuidas competencias en esta materia.
- e) La programación de inversiones relativas a los centros docentes públicos de nueva creación o en los que vayan a impartirse nuevas enseñanzas, así como en el equipamiento de los mismos.
- f) La programación de la oferta de enseñanzas en estos centros y la autorización de las plazas vacantes ofertadas por cada uno de ellos.
- g) La formulación de la ordenación académica, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid, de las Enseñanzas Artísticas Superiores, así como el marco de autonomía pedagógica de los centros educativos en esas enseñanzas, y la formulación del desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de estas enseñanzas.
- h) El desarrollo y fomento de las relaciones de coordinación y cooperación de los centros de enseñanzas artísticas superiores con instituciones y organismos que desarrollen su actividad en el sector artístico y cultural.
- i) La puesta en marcha de medidas dirigidas al desarrollo de acciones y programas de investigación en el ámbito propio de las enseñanzas artísticas, así como la promoción de los convenios a firmar con las universidades para la organización de estudios de doctorado propios de las enseñanzas artísticas”.

Por otra parte, el Decreto 19/2010 en su Disposición Final primera, habilita al titular de la Consejería con competencias en materia de educación a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el Decreto y los Decretos 32/2011, 33/2011, 34/2011, 35/2011 y 36/2011, igualmente en su Disposición Final primera habilita al titular de la Consejería a dictar cuantas medidas sean precisas para el desarrollo de los mismos.

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 52/2021.

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:

“Este proyecto de orden no ha sido sometido al trámite de consulta pública, ya que el objeto de esta propuesta normativa carece de impacto sobre la actividad económica y no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios, de conformidad con las letras c), d) y e) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Conforme al apartado c), carece de impacto significativo en la actividad económica ya que no supone un aumento del gasto presupuestario que incida directamente en la economía, pues la Comunidad de Madrid dispone de una infraestructura ya creada que permite implantar y ordenar esta etapa educativa.

Con relación a la letra d) del artículo 5.4, no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios en tanto que desarrolla los aspectos de la normativa básica en materia de autonomía de gestión de los centros privados debidamente autorizados para impartir enseñanzas artísticas superiores”.

No obstante, sería conveniente adicionar alguna justificación referida al hecho de “regular aspectos parciales en la materia”, ex 5.4.e) del Decreto 52/2021.

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

Al respecto de la MAIN, se señala que en el apartado VIII de la MAIN se indica que, en aplicación del principio de eficiencia, la presente orden no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias a los ciudadanos en general, ni al alumnado en particular y que el servicio de inspección educativa, en el cumplimiento de las funciones asignadas por la LOE en su artículo 151 y en 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, será el órgano encargado de supervisar y asesorar a los centros docentes privados,

para garantizar la corrección de los procedimientos administrativos y académicos que se desarrollan en dichos centros. Así, desde el punto de vista de las cargas administrativas para la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, estas se desplazarían de los centros públicos a la inspección educativa de enseñanzas artísticas superiores.

En contestación a las alegaciones de la FAPA Francisco Giner de los Ríos se indica, además, que la supresión de la adscripción no tiene efectos significativos sobre la economía ni sobre la competencia y su implementación no supondrá ningún impacto sobre la situación actual, en los sectores, colectivos o agentes afectados, toda vez que las cargas administrativas se desplazarán de los centros públicos a la inspección educativa de enseñanzas artísticas superiores junto con aquellos recursos que se asignaron a los centros públicos para realizar las tareas correspondientes.

A este respecto, hubiese sido conveniente que la citada Memoria reflejara una valoración más exhaustiva sobre la suficiencia de los medios materiales de que dispone la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, en relación con el más que previsible incremento de su carga de trabajo con ocasión de los cambios introducidos por el Proyecto.

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

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de 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 de 15 días, habiéndose presentado un escrito de alegaciones.

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

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

Además, consta Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia, en virtud del artículo 7 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

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.

Obra incorporado Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, según el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

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 contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”*, como 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. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: Dictamen del Consejo Escolar, informes relativos al impacto por razón de género, al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género y los informes de coordinación y calidad normativa y de la 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 y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la Parte Expositiva 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”.

Atendiendo a lo dispuesto 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, se hace necesario reformular los párrafos 15º y 16º, a fin de ajustarlos a la actual denominación de la Consejería -Consejería de Educación, Ciencia y Universidades-.

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 por la LOE, por el Real Decreto 1614/2009, y por las normas autonómicas Decreto 19/2010 y Decretos 32/2011, 33/2011, 34/2011, 35/2011 y a 36/2011 que se erigen en parámetro de contraste jurídico

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma, sin que quepa realizar consideración alguna sobre ello.

Según se desprende de la MAIN ,las razones que justifican la necesidad de suprimir la adscripción de los centros privados autorizados para la impartición de títulos de Grado en Enseñanzas Artísticas Superiores y de Máster en Enseñanzas Artísticas a los centros públicos que imparten esas mismas enseñanzas son: hacer valer el principio de autonomía, en los ámbitos organizativo, pedagógico y económico, recogido en la normativa en materia educativa; disminuir la carga de trabajo de las secretarías de los centros públicos; optimizar recursos, tanto de los centros públicos como privados y permitir una mayor agilidad, rapidez y eficacia para poder desarrollar las atribuciones que toda la normativa vigente atribuye a los centros.

El objetivo de la supresión sería hacer valer el principio de autonomía en los ámbitos organizativo, pedagógico y económico de los centros privados debidamente

autorizados para impartir enseñanzas artísticas superiores y suprimir la adscripción a efectos administrativos, de custodia de los expedientes y de propuesta de expedición de los títulos.

El apartado 1 del **artículo 2** es consecuencia de la supresión de la adscripción a centros públicos de los centros privados, que conlleva que los centros privados realicen las funciones que venían realizando los centros públicos en virtud de tal adscripción fundamentalmente, emisión de certificaciones académicas y propuesta de expedición de títulos.

Ello respondería a un desarrollo de los artículos 7 y 10 de los Decretos 32/2011, 33/2011, 34/2011, 35/2011 y 36/2011 y artículos 3 y 5 del Real Decreto 1614/2009.

En el apartado, 2 se sugiere realizar una remisión genérica a los servicios y funciones de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid sin referencia a una norma concreta. Ello en virtud de la vocación de indefinición de la norma.

La **Disposición Adicional** desarrolla el artículo 7 de los Decretos 32/2011, 33/2011, 34/2011, 35/2011 y 36/2011.

De acuerdo con la MAIN, esta opción fue la misma que se adoptó cuando se produjo la supresión de adscripción a centros públicos de centros privados que impartían enseñanzas de Bachillerato y Formación Profesional mediante Orden 1496/2015, de 22 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

De acuerdo con la Directriz 38 de haber una sola disposición, se denominará «única». Así deberá adicionarse el término «única», a la Disposición Adicional.

En cuanto a la **Disposición Derogatoria única** su contenido es contrario al de la Directriz 41 que establece que las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen

las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

No obstante lo anterior, se formula la recomendación de reformular la misma al no ser la redacción: "(...) las disposiciones de igual o inferior rango que sean contrarias a lo establecido en esta Orden" correcta desde un punto de vista técnico jurídico. No cabe pensar en normas, en sentido estricto, de rango inferior a la Orden que se proyecta, pues las resoluciones emanadas de los órganos jerárquicamente inferiores al titular de una Consejería no participan de tal naturaleza jurídica.

La **Disposición Final primera** acomete la modificación de la Orden 2188/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, reguladora del procedimiento de expedición de títulos académicos y certificados de nivel de idiomas ajustando su contenido a la supresión de la adscripción de los centros privados que impartan Enseñanzas Artísticas Superiores a centros públicos.

En el apartado uno se modifica el apartado 2 del artículo 4 de la Orden 2188/2010.

En los párrafos primero y tercero se añade la referencia a las Enseñanzas Artísticas Superiores en cuanto a las propuestas de expedición de títulos de sus propios alumnos y en cuanto al plazo para hacerlo.

El apartado dos se limita a modificar el apartado 1 del artículo 7 de la Orden 2188/2010 corrigiendo un error mecanográfico y sustituyendo el término "telepáticamente" por "telemáticamente".

El apartado tres modifica el apartado 2 del artículo 11 de la Orden 2188/2010 introduciendo, en los dos primeros párrafos, la referencia a las Enseñanzas Artísticas Superiores en cuanto a las solicitudes de prestación de servicio.

La **Disposición Final segunda** del Proyecto bajo la rúbrica *“Habilitación para la aplicación y ejecución”*, faculta al titular de la Dirección General competente en materia de Enseñanzas Artísticas Superiores a *“adoptar, cuantas instrucciones sean precisas sean necesarias para la ejecución 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.

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 cómo 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”*.

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

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

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se suprime la adscripción administrativa a centros públicos de los centros privados debidamente autorizados para impartir Enseñanzas Artísticas Superiores en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

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

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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