

Dictamen n.º:

16/24

Consulta:

**Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación:

18.01.24

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de enero de 2024, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación, Ciencia y Universidades al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el “*proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de diciembre de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por consejero de Educación, Ciencia y Universidades sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 705/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 18 de enero de 2024.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, tiene por objeto regular la provisión del profesorado destinado a impartir el Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por cinco artículos y una parte final con una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El artículo 1 define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

El artículo 2 referido al profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato.

El artículo 3 regula el profesorado en la opción de centros de excelencia.

El artículo 4 sobre el profesorado en la opción de aulas de excelencia.

El artículo 5 relativo a la permanencia del profesorado de bachillerato de excelencia.

La disposición transitoria única se dedica al profesorado designado con anterioridad a la entrada en vigor del proyecto de decreto.

La disposición final primera modifica el Decreto 63/2012, 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).

La disposición final segunda modifica la Orden 11995/2012, de 21 de diciembre, de organización funcionamiento e incorporación al programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 11995/12).

La disposición final tercera habilita al titular de la consejería competente en materia de Educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y la aplicación de lo establecido en el decreto.

La disposición final cuarta señala que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. En su último inciso, también establece su aplicación, para la designación de profesorado de bachillerato de excelencia, para el curso 2024-2025 y siguientes.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Texto del proyecto de decreto en su primera versión y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 16 de diciembre de 2022,

elaborada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento nº 1 del expediente).

2.- Informe de observaciones al texto inicial, de la Secretaría General Técnica de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 11 de enero de 2023 (documento nº 2 del expediente).

3.- Texto del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 7 de febrero de 2023, elaborada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento nº 3 del expediente).

4.- Informe 9/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 1 de marzo de 2023 (documento nº 4 del expediente).

5.- Dictamen 11/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 16 de marzo de 2023 así como voto particular conjunto emitido por dos consejeras representantes de Comisiones Obreras el 20 de marzo de 2023 (documento nº 5 del expediente).

6.- Observaciones formuladas al proyecto normativo por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo e informes sin observaciones al proyecto normativo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura; la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras (documento nº 6 del expediente).

7.- Informe del director general de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 22 de febrero de 2023 (documento nº 7 del expediente).

8.- Informe de la directora general de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 23 de diciembre de 2022, (documento nº 8 del expediente).

9.- Informe del director general de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 20 de enero de 2023 (documento nº 9 del expediente).

10.-Informe de la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 1 de febrero de 2023 (documento nº 10 del expediente).

11.- Acta de la reunión celebrada el 19 de junio de 2023 de la Mesa Técnica de la Sectorial de Personal Docente no Universitario de la Comunidad de Madrid (documento nº 11 del expediente).

12.- Informe de impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 21 de febrero de 2023 (documento nº 12 del expediente).

13.- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género de la directora general de Igualdad de 16 de febrero de 2023 (documento nº 13 del expediente).

14.- Informe de impacto por razón de género de la directora general de igualdad de 16 de febrero de 2023 (documento nº 14 del expediente).

15.- Nueva versión del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 26 de julio de 2023 (documento nº 15 del expediente).

16.- Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto, de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 21 de julio de 2023 (documento nº 16 del expediente).

17.- Alegaciones presentadas por dos ciudadanos (documentos nº 17 y 18 del expediente).

18.- Nueva versión del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 20 de septiembre de 2023 (documentos nº 19 y 20 del expediente).

19.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 2 de octubre de 2023 (documento nº 21 del expediente).

20.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación Ciencia y Universidades, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid, de 20 de octubre de 2023 (documento nº 22 del expediente).

21.- Última versión del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por la directora general de Educación

Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 12 de diciembre de 2023 (documentos nº 23 y 24 del expediente).

22.- Certificado de la secretaría general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 20 de diciembre de 2023, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 25 del expediente).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”; y a solicitud del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (recurso 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (recurso 992/2007) y de 19 de marzo de 2007 (recurso 1738/2002) afirma que «*para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de*

Estado, o en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”.

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que -extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (STS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).

Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad”».

Según lo expuesto, y desde un punto de vista material, el proyecto que pretende aprobarse se dicta en ejecución de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), que establece, en su disposición adicional sexta, las bases del régimen estatutario de la función pública docente, y determina, en su apartado dos que “*las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior*”.

Así pues, podemos afirmar que la propuesta normativa contiene un reglamento ejecutivo de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012): “*se entiende por reglamentos dictados en ejecución de ley no solo aquellos*

que desarrollan una Ley determinada, sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una ley”.

Además, esta concepción más amplia del carácter ejecutivo de los reglamentos y, por ende, su sometimiento al dictamen de los órganos consultivos superiores, determina una mayor garantía de legalidad y seguridad jurídica, vinculada a la importancia material de la disposición.

En ese sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria, poniendo en valor la independencia del órgano informante respecto del propio gobierno en esa función y declara que esta “*se sujet a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo seg n el buen criterio o la libre interpretaci n del Gobierno. La funci n consultiva que ejerce el Consejo de Estado es id onea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constituci n y del resto del ordenamiento jur dico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el car acter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este rgano, como protecci n del principio de legalidad y garant a de la sumisi n del reglamento a la Ley*”.

También, el Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «*su funci n preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en*

la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».

A tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y título competencial.

La regulación proyectada afecta a las materias de Educación y Función Pública.

Por lo que respecta a la Educación, se trata de una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencia exclusiva de legislación básica, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, adoptar su normativa de ejecución y desarrollo.

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)*

...correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”.

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, que establece en su artículo 76 que “*corresponde a las Administraciones educativas adoptar las medidas necesarias para identificar al alumnado con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades. Asimismo, les corresponde adoptar planes de actuación, así como programas de enriquecimiento curricular adecuados a dichas necesidades, que permitan al alumnado desarrollar al máximo sus capacidades*”.

La LOE dedica a la etapa de Bachillerato los artículos 32 a 38, desarrollados en el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato.

Por lo que respecta a los funcionarios públicos docentes, la LOE en la disposición adicional sexta establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, atribuyendo, en su apartado segundo, a las comunidades autónomas la competencia para ordenar en su territorio la función pública docente respetando las normas básicas estatales, mientras que en la disposición adicional séptima se refiere a la ordenación de la función pública docente y a las funciones de los cuerpos docentes. En materia de función pública, el artículo 149.1.18 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de sus funcionarios “*que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas*”.

Sobre la distribución competencial en la materia se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina

puede resumirse en lo expresado en su Sentencia de 3 de noviembre de 2016 (recurso 4530/12) cuando dispone que “*al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma... el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial*”.

En el ejercicio de sus competencias, el Estado aprobó el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, TREBEP), que en su artículo 2.3 establece que “*el personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84*”, el artículo 81.1 prevé que “*cada Administración Pública, en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos*”, y según dispone la disposición final segunda: “*Las previsiones de esta ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución*”.

Por su parte, el artículo 2 del Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, por el que se regula el concurso de traslados de ámbito estatal

entre personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la LOE y otros procedimientos de provisión de plazas a cubrir por los mismos, se expresa con el siguiente tenor literal:

“1. El concurso es el procedimiento normal de provisión de las plazas o puestos vacantes dependientes de las Administraciones educativas, a cubrir por el personal docente.

El personal funcionario docente que obtenga una plaza o puesto por concurso, deberá permanecer en ella un mínimo de dos años desde la toma de posesión de la misma, para poder participar en sucesivos concursos de provisión de plazas o puestos.

2. De conformidad con el apartado 4 de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, durante los cursos escolares en los que no se celebren los concursos de ámbito estatal, las Administraciones educativas podrán desarrollar procedimientos de provisión referidos al ámbito territorial cuya gestión les corresponda, destinados a la cobertura de sus plazas o puestos, todo ello sin perjuicio de que en cualquier momento puedan realizar procesos de redistribución o de recolocación del profesorado dependiente de las mismas”.

La norma proyectada se dicta, conforme a lo hasta aquí expuesto, al amparo de las competencias que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de Función Pública (artículo 27.2 de su Estatuto de Autonomía), y en particular a la competencia que en materia del personal docente contempla el artículo 2.3 del TRLEBEP. Y ello sin perjuicio de las competencias que en materia de Educación le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, según el cual: “*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 desarrollem, 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”.

Al amparo de las competencias que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de función pública, se aprobó la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1986) y en virtud de las competencias que tiene atribuidas en materia de educación, ha aprobado 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).

Y en la específica materia que nos ocupa, 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 (en adelante, Decreto 63/2012), decreto desarrollado en la Orden 11995/2012, de 21 de diciembre, de organización, funcionamiento e incorporación al Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid.

La interpretación sistemática de los artículos 27.2 y 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y la Ley 1/1986, permiten afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de

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

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el 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).

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130,

132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta y publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

El proyecto de decreto que venimos analizando no figuraba en el plan normativo para la XII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, dada la fecha de inicio de su tramitación.

Tampoco se ha incluido el proyecto de decreto que se analiza, entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en el plan normativo para la XIII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, y aunque la Memoria justifica la necesidad de aprobación de la norma, al tratarse de una iniciativa reglamentaria en tramitación a la fecha de aprobación de dicho plan, debería haber sido comunicada su inclusión en el citado plan normativo.

La Memoria justifica la necesidad de la aprobación de la norma respecto a la no inclusión del proyecto en el plan normativo para la XII legislatura es, cuanto menos, contradictoria al señalar que el proyecto de decreto “*atiende a la necesidad de garantizar un cauce adecuado para la designación del profesorado del PEB, con la suficiente claridad jurídica para todos los interesados, de modo que su aplazamiento para*

ulteriores planes normativos puede ser una dilación indebida. Aún no ha sido aprobado y publicado el Plan Normativo de la XIII legislatura”, sin embargo, el plan normativo para la XIII legislatura aprobado recientemente por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, tampoco incluye el proyecto de decreto que venimos analizando entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, aunque se trata de una iniciativa reglamentaria en tramitación a la fecha de aprobación de dicho plan y por tanto podría haber sido comunicada para su inclusión en el mismo.

Respecto a la evaluación *ex post* de la norma la Memoria se limita a señalar que el proyecto normativo “*no lo requiere*”. Sin embargo, como hemos señalado entre otros, en nuestro Dictamen 677/22, de 25 de octubre, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro máxime cuando estamos ante una disposición normativa de relevancia en la asignación de profesorado para la docencia del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid, lo que exige que en la redacción definitiva de la Memoria se justifique adecuadamente la ausencia de la evaluación *ex post*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública: porque “*el caso del presente proyecto de decreto es el de una norma de organización de parte del personal docente de la Administración autonómica*”; porque no tiene impacto significativo en la actividad económica; porque tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, que son los centros y aulas de excelencia y porque regula un aspecto parcial del Programa de Excelencia en Bachillerato, lo que permite prescindir del trámite de consulta pública conforme a lo dispuesto en el artículo 5.4.c), d) y e) del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ostenta las competencias en la materia conforme 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. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 11 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cinco memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la última fechada el 12 de diciembre de 2023. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria 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.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para destacar el nulo impacto en esta materia porque “*los centros concernidos disponen ya de efectivos para estas enseñanzas en sus plantillas orgánicas*”, y no incrementa, ni disminuye el coste de profesorado en las enseñanzas de excelencia. En cuanto a las cargas administrativas, la Memoria refiere que “*no hay, toda vez que todos los destinatarios de la norma que se tramita son empleados públicos*”.

La Memoria contempla también los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Sobre el particular la Memoria indica que, se ha recabado el informe el

informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, según el cual el proyecto normativo carece de impacto en este ámbito.

Consta asimismo el examen del impacto por razón de género y el de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIofobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria se remite al informe de la directora general de Igualdad que aprecia un impacto positivo en dicho ámbito. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo en este ámbito, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También describe la Memoria los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se constata que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se

establece la estructura orgánica de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social (actual, Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 16 de marzo de 2023, en el que no se contemplan observaciones materiales o de contenido, sino observaciones ortográficas, erratas y sugerencias de mejora de la redacción, que según la Memoria han sido atendidas cuando no colisionan con el informe de coordinación y calidad normativa o resulten no pertinentes tras los cambios introducidos por efecto de otros informes. Además, se formuló un voto particular conjunto por las consejeras representantes de CC.OO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería (actual, Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local).

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 20 de octubre de 2023 se

emitió el informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, algunas de las cuales se han atendido, según resulta de la Memoria y, en otro caso, se ha ofrecido la correspondiente justificación al efecto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha evacuado informe con observaciones por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se han unido dos informes de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma. Un primer informe de 11 de enero de 2023 en el que se recogen consideraciones al contenido del proyecto normativo y de la Memoria y un segundo informe de legalidad de 2 de octubre de 2023.

Se ha recabado también el informe favorable de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

De igual modo, se ha incorporado el Acta de 19 de junio de 2023 de la Mesa Técnica de la Sectorial de personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, alude a la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de 2 de febrero de 2023 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, se sometió “*al trámite de audiencia e información pública*” el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles. Una vez practicado el referido trámite, se han recibido alegaciones de dos ciudadanos.

En este punto debemos recordar también que la intervención del Consejo Escolar a la que antes se hizo referencia, materialmente se encuentra en directa relación con los trámites de audiencia e información pública, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el mismo están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, la norma proyectada viene a regular la provisión del profesorado que imparte el Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid regulado en el Decreto 63/2012, programa que tiene como finalidad propia proporcionar a los alumnos que cursen el Bachillerato una

preparación más profunda y especializada en las distintas materias, aunando planteamientos metodológicos de gran rigor científico y crítico con un alto nivel de exigencia (artículo 3.1), está destinado a los alumnos que finalicen la Educación Secundaria Obligatoria con un buen expediente académico y que deseen cursar el Bachillerato con un alto nivel de exigencia (artículo 2.1) y puede implantarse a través de dos modalidades: los centros de excelencia, centros docentes dedicados preferentemente a la impartición de las enseñanzas de Bachillerato con las características del Programa de Excelencia, y las aulas de excelencia en los institutos de Educación Secundaria.

Por lo que respecta al profesorado que imparte el Programa de Excelencia en Bachillerato, es el artículo 6 de la Orden 11995/2012 el que establece en su apartado 1 que “*dedicarán, en horario vespertino, al menos, tres horas a la semana, a dirigir los proyectos de investigación y a cuantas actividades se hayan programado por el equipo docente para profundizar en la formación de los alumnos, sin que ello suponga que la jornada exceda de la legalmente establecida*”, en su apartado 2 (que queda sin contenido en el proyecto de decreto) se establecen los requisitos que debe cumplir el profesorado para ejercer la docencia en el Programa de Excelencia en el Bachillerato “*catedráticos o profesores de Enseñanza Secundaria de la correspondiente especialidad docente que designe el director del centro, cuya decisión a este respecto deberá responder a criterios objetivos en relación con el fin que se persigue*” y según dispone el apartado 3, “*los profesores que imparten el Programa de Excelencia percibirán un complemento de productividad por su especial dedicación*”.

Además, para el curso académico 2023-24, se han dictado Instrucciones de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial sobre organización y

desarrollo del Programa de Excelencia en Bachillerato en institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid.

Así pues, cabe destacar que el Programa de Excelencia en Bachillerato se encuentra regulado en dos disposiciones normativas de rango reglamentario, el Decreto 63/2012 (que se modifica en el proyecto de decreto) y la Orden 11995/2012, así como en instrucciones para el curso académico 2023/2024, dispersión normativa, que hace más difícil la comprensión de la norma a sus destinatarios y que debería evitarse, tal y como señalara el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 68/2015, de 25 de febrero, “*no solo en aplicación de una buena técnica normativa, sino también en aras del superior principio de la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución*”.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto, como ya hemos adelantado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por cinco artículos, y una parte final integrada por una disposición transitoria única y cuatro disposiciones finales.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). De esa manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, una vez acogidas las recomendaciones formuladas por la Abogacía General.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, eficiencia, seguridad jurídica y transparencia.

De igual modo, la parte expositiva del proyecto contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, haciendo mención, en línea con el criterio mantenido en otras ocasiones por esta Comisión Jurídica Asesora, a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran: el dictamen del Consejo Escolar, el parecer de la Mesa técnica sectorial de personal docente no universitario y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Respecto a la formula promulgatoria, se observa que no se recoge de manera adecuada, tal y como dispone el artículo 22.3 del ROFCJA, por lo que deberá expresar: “*oída/de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora*”.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo 1 del proyecto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*” determina que la norma viene a regular la provisión de puestos docentes para el Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid concretando en su apartado 2 su ámbito de aplicación que alcanza a las dos opciones de implantación del Programa de Excelencia en Bachillerato: los centros de excelencia y aulas de excelencia, adecuándose así a lo dispuesto en el artículo 3.4 del Decreto 63/2012.

El artículo 2 relativo al “*profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato*” en su apartado 1 viene a establecer los requisitos que debe cumplir el profesorado para ejercer la docencia en el Programa de Excelencia en el Bachillerato, mientras que en su apartado 2 precisa que el profesorado estará especialmente cualificado en conocimientos

científicos y capacidad investigadora para a continuación relacionar los méritos que habrán de ser valorados en los procesos de provisión de profesorado con “prioridad” (*“los de carácter académico y de investigación”*) y los que se valorarán en particular con carácter de mínimos *“el título de doctor, las publicaciones científicas y la experiencia investigadora”*, añadiendo en el último inciso que también se valorará *“la pertenencia al cuerpo de catedráticos y la experiencia en docencia en el Programa o en programas o cursos impartidos de similares características”*.

En relación con lo dispuesto en el apartado 2, la enumeración de los méritos debería ser cerrada y exhaustiva, sin formulas abiertas y especificar si la *“docencia en el Programa”*, se refiere al Programa de Excelencia.

Igualmente, el apartado 4 de la norma proyectada debería dotarse de mayor claridad y precisión respecto a los procedimientos en virtud de los cuales se tramitarán las sustituciones de profesorado del Programa de Excelencia.

El artículo 3 dedicado al *“profesorado en la opción de centros de excelencia”* en su apartado 2 dispone que los puestos docentes necesarios para atender el Programa de Excelencia en Bachillerato se proveerán mediante concurso de méritos, lo que se adecua a lo dispuesto en el artículos 78.1., 79.1 y 81.1 del TREBEP y artículo 49.1 de la Ley 1/1986, según el cual *“los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán por el procedimiento de concurso como sistema normal o el de libre designación como sistema excepcional (...)”*.

En el mismo apartado se establece que el desempeño de los puestos docentes necesarios para atender el Programa de Excelencia en Bachillerato, en los centros de excelencia, tendrá carácter provisional. Esta previsión que ha sido objeto de crítica en el trámite de información pública, se justifica en la Memoria cuando señala *“el decreto que se*

tramita supone que, para un adecuado cumplimiento de la finalidad del PEB, es conveniente detectar y seleccionar, entre el profesorado funcionario, el que presente mejor perfil científico, académico e investigador. Asimismo, es concorde con la finalidad del PEB el que el profesorado de centros y aulas de excelencia lo sea de manera provisional. De este modo, todo el profesorado puede participar en el PEB cuando destaque en el campo científico de su especialidad. Habida cuenta, por otro lado, de la constante variación y progreso de los conocimientos -de las ciencias y de las artes, así como de las técnicas digitales y de comunicación-, importa garantizar para el PEB en lo posible, un profesorado preocupado por la continua actualización de su especialidad y por la autosuperación”.

Respecto al apartado 3, último inciso, el desempeño voluntario del puesto docente encuentra justificación en la Memoria al señalar que “*todo el profesorado puede participar en el PEB cuando destaque en el campo científico de su especialidad*”, si bien, deberá dotarse de mayor claridad y precisar las salvedades y normativa.

El artículo 4 se refiere al “*profesorado en la opción de aulas de excelencia*”. En su apartado 1, a diferencia de lo señalado respecto al profesorado en centros de excelencia, será el director del centro dotado con aula de excelencia el que designará, entre el profesorado funcionario con destino definitivo en el centro, al profesorado que impartirá las materias del Programa de Excelencia y a tenor de lo dispuesto en su apartado 2, si no pudiera completarse así la designación, se dotará del profesorado necesario mediante un concurso de méritos.

Y es que, tal y como recoge la Memoria “*hay que tener en cuenta que las condiciones de funcionamiento de los centros de excelencia y de las aulas de excelencia, a los efectos de asignación de profesorado, son diferentes. En el caso de las aulas de excelencia, al encontrarse*

encuadradas en centros que imparten enseñanzas ajenas al PEB, disponen de plantilla propia de profesorado, mientras que, en el caso de los centros de excelencia, su plantilla se define específicamente por su docencia del PEB”.

En el apartado 1 también se establece que el director designará al profesorado conforme a “*los criterios*” establecidos en el artículo 2, lo que deberá corregirse, puesto que dicho artículo se refiere a “*méritos*”, reiterándose al respecto la observación formulada en el artículo 2.

El artículo 5 del proyecto bajo la rúbrica “*permanencia del profesorado de bachillerato de excelencia*”, y cuya redacción ha de acomodarse a la del artículo 2 del proyecto sustituyéndose la expresión “*profesorado de bachillerato de excelencia*” por la de “*profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato*”, establece, con una redacción mejorable, que la duración de la designación de profesorado será por un periodo de tres cursos académicos, con posibilidad de prórroga por periodos de tres cursos (que debería decir por un periodo de tres cursos) y un máximo de seis, respetando así la disposición adicional sexta apartado 6 de la LOE, cuando establece que los funcionarios docentes que obtengan una plaza por concurso deberán permanecer en la misma un mínimo de dos años para poder participar en sucesivos concursos de provisión de puestos de trabajo, sin embargo la excepción que el proyecto acoge en el apartado 3 para el profesorado de aulas de excelencia con destino definitivo en el centro, exige una justificación en la Memoria.

El apartado 4 del precepto que nos ocupa debería suprimirse por la obviedad y carácter superfluo de su contenido.

Respecto a la parte final del proyecto normativo, la disposición transitoria única posibilita la continuidad del profesorado designado para impartir docencia en el Programa con anterioridad a la entrada en vigor del proyecto de decreto, por un curso académico más,

transcurrido el cual, podrá solicitar la prórroga prevista en el artículo 5.2 del proyecto, lo que se justifica en la Memoria “*para no perjudicar las expectativas –que pueden ser derechos adquiridos– que dicho profesorado pueda tener*” y “*para que la entrada en vigor del presente decreto no signifique un reinicio ex novo del PEB*”.

La disposición final primera modifica el Decreto 63/2012 para añadir un apartado 3 al artículo 2 referido a la incorporación al Programa de Excelencia en Bachillerato de alumnos que realicen el curso equivalente a cuarto de Educación Secundaria Obligatoria en un sistema educativo extranjero y no puedan presentarse a las pruebas de los premios extraordinarios de Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Madrid.

En opinión de esta Comisión no parece razonable que el Decreto 63/2012, establezca en el apartado 2 que “*en caso de no haber podido concurrir a las citadas pruebas, se deberá acreditar haber obtenido en las materias de Lengua Castellana y Literatura, primera Lengua Extranjera, Ciencias Sociales, Geografía e Historia y Matemáticas de cuarto de la Educación Secundaria Obligatoria una nota media igual o superior a 8*” y para los alumnos que realicen el curso equivalente a cuarto de Educación Secundaria Obligatoria en un sistema educativo extranjero y no puedan presentarse a las citadas pruebas se exija “*presentar el certificado de los estudios realizados (...) y, en su caso, la nota media correspondiente, para su valoración*”.

La Memoria no aporta justificación alguna al respecto, ni aclara si a estos alumnos se les aplicará la nota media igual o superior a 8 que se exige a los alumnos que no han realizado cuarto de Educación Secundaria Obligatoria en un sistema educativo extranjero, lo que no se compadece con el principio de igualdad, favorece la discriminación y genera inseguridad jurídica.

Esta consideración jurídica es esencial.

En coherencia con la modificación que introduce el proyecto de decreto en la disposición final primera, la disposición final segunda viene a modificar el apartado 1 del artículo 3 de la Orden 11995/2012. Además deja sin contenido el apartado 2 del artículo 6 de la misma, como consecuencia de la regulación que acoge el proyecto normativo en los artículos 3 y 4.

La disposición final tercera contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Conviene recordar, en relación con las mencionadas habilitaciones, que, tal y como se indicó en nuestro Dictamen 163/21, de 13 de abril «*la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, lo que no significa que sea exclusiva y que por tanto no pueda ser conferida válidamente a otros órganos diferentes [así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero “(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (art. 97 C. E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)”] y en consecuencia que se pueda habilitar al consejero para su desarrollo y aplicación. Ahora bien, dicha habilitación no puede implicar un abandono de competencias propias, lo que obliga a indagar si el desarrollo*

reglamentario por el Consejo de Gobierno ha sido suficiente al alcanzar un mínimo razonable de regulación».

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005, ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de algunas otras que se han formulado en la consideración anterior.

Debe revisarse el uso de mayúsculas y minúsculas. Así, se aprecia una utilización incorrecta de la minúscula al usar los sustantivos “bachillerato” y “educación secundaria” que debe figurar en mayúscula.

Además, en la parte expositiva, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe ser objeto de revisión la referencia a la consejería o al consejero que debe figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia.

De acuerdo con la Directriz 72, la cita del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en la parte expositiva puede citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

Asimismo, en la parte expositiva debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma debe hacerse completa, pudiendo abreviarse en las demás ocasiones, según la directriz 80.

Finalmente, también en la parte expositiva, conviene revisar el párrafo que hace referencia al principio de eficiencia que dice “*este decreto ni implica carga administrativa alguna y ni afecta al uso de los recursos públicos*”, pues lo correcto es decir “*este decreto no implica carga administrativa alguna ni afecta al uso de los recursos públicos.*”

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, alguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 18 de enero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.^o 16/24

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid