A.G.- 23/2024 **INFC. - 2024/681**

S.G.C.- 73/2024 **S.J.- 138/2024**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 47/2017, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrollan determinados aspectos de la evaluación final de Bachillerato para el acceso a la Universidad.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 24 de abril de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden y sus antecedentes.

- Orden 764/2024, de 9 de marzo de 2024, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Orden del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 47/2017, de 13

de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrollan determinados aspectos de la evaluación final de bachillerato para el acceso a la universidad.

- Dictamen 14/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la reunión celebrada el 26 de marzo de 2024, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 26 de marzo de 2024 explicando los motivos que justifican la abstención.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 24 de abril de 2024, por la Dirección General de Universidades (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 10 de abril de 2024 y 11 de marzo de 2024.

- Informe 25/2024 de Coordinación y Calidad Normativa, de 15 de marzo de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

-Informe de la Comisión de Planificación y Coordinación del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid de 10 de abril de 2024.

- Certificación de 9 de abril de 2024 por la que se constata que el Consejo de Estudiantes Interuniversitario de la Comunidad de Madrid ha sido oído en relación con el Proyecto de Orden.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 13 de marzo de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 13 de marzo de 2024, según lo previsto en la

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Resolución del Director General de Universidades (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 10 de abril de 2024, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 24 de abril de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - <u>Finalidad y contenido.</u>

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 47/2017, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrollan determinados aspectos de la evaluación final de Bachillerato para el acceso a la Universidad (en adelante, Orden 47/2017).

Explica la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) que:

> "El objetivo prioritario de la modificación de la Orden propuesta es la imprescindible determinación de las condiciones en las que se han de celebrar las pruebas de acceso a la universidad en la Comunidad de Madrid en 2024, adecuando la norma a la normativa estatal prevista en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, en el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, y la Orden PJC/39/2024 del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes".

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por un artículo único con dos apartados, seguida de una Parte Final, conformada por dos disposiciones finales.

Segunda. - <u>Marco competencial y cobertura normativa.</u>

El artículo 149.1, en su regla 30ª de la Constitución española (en adelante, CE) reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *"regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo poderes públicos en esta materia".*

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

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

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 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, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que "el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia" (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

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

"1. Corresponde al Gobierno:

a) La ordenación general del sistema educativo.

b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.

d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30. ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.

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

Por otra parte, la propia LOE, con carácter básico, en el artículo 38, en cuanto a la prueba de acceso a la universidad dispone que:

"1. Para acceder a los estudios universitarios será necesaria la superación de una prueba que, junto con las calificaciones obtenidas en bachillerato, valorará, con carácter objetivo, la madurez académica y los conocimientos adquiridos en él, así como la capacidad para seguir con éxito los estudios universitarios.

2. Podrán presentarse a la prueba de acceso a la universidad quienes estén en posesión del título de Bachiller, con independencia de la modalidad y de la vía cursadas. La prueba tendrá validez para el acceso a las distintas titulaciones de las universidades españolas.

3. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las características básicas de la prueba de acceso a la universidad, previa consulta a la Conferencia General de Política Universitaria y con informe previo del Consejo de Universidades y del Consejo Escolar del Estado.

4. Las Administraciones educativas y las universidades organizarán la prueba de acceso y garantizarán la adecuación de la misma a las competencias vinculadas al currículo del bachillerato, así como la coordinación entre las universidades y los centros que imparten bachillerato para su organización y realización.

5. La prueba de acceso a la universidad se realizará adoptando las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten.

6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, y el apartado 1 de este artículo, el Gobierno establecerá la normativa

básica que permita a las universidades fijar los procedimientos de admisión de quienes hayan superado la prueba de acceso. Podrá participar en estos procedimientos, en igualdad de condiciones, todo el alumnado que cumpla las condiciones para el acceso, con independencia de donde haya realizado sus estudios previos, de la matriculación e incorporación de los mismos a la universidad de su elección, así como de si presentan necesidad específica de apoyo educativo o discapacidad".

Desarrollan la LOE en esta materia, el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 243/2022) y, principalmente, la Orden PJC/39/2024, de 24 de enero, por la que se determinan las características, el diseño y el contenido de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la universidad, y las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas, en el curso 2023-2024 (en adelante, Orden PJC/39/2024).

La Comunidad de Madrid en desarrollo de estas competencias 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, el Decreto 64/2022) y la Orden 47/2017.

El Decreto 64/2022 en su Disposición Final segunda habilita al titular de la Consejería a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de lo dispuesto en dicho Decreto.

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

Tercera. - <u>Naturaleza jurídica y límites.</u>

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos

puntuales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

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

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

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

Al respecto, y como hemos advertido previamente, el Decreto 64/2022 contiene en su Disposición Final primera, la pertinente habilitación para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación.

El Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, o por delegación o

transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante Orden, la materia señalada, máxime teniendo igualmente el rango de Orden la disposición que modifica.

Cuarta. - <u>Procedimiento.</u>

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *"establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento".*

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

> "1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo".

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

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

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

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

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

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurran graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN".

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

"De conformidad con lo establecido en el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el trámite de consulta pública se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno. No será preciso el trámite de consulta pública, ya que, al establecerse la tramitación de urgencia, queda justificada la ausencia de este trámite.

Además, podría omitirse la realización de la consulta pública, de acuerdo con los previsto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, dado que se trata de una norma modificativa de dos artículos, sin que tenga un impacto significativo en la actividad económica ni imponga obligaciones relevantes a destinatario alguno. Por el contrario, se trata de introducir una regulación parcial de una materia concreta, en este caso la de las

pruebas de acceso a la universidad, y el impacto de la norma se agota en las propias variaciones que introduce en el desarrollo de las pruebas".

Al respecto cabe traer a colación el Dictamen 584/2023, de 2 de noviembre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que señala:

> "La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública "de conformidad con el artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, al haberse declarado la tramitación de urgencia del proyecto normativo", así como "debido a que no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, regula aspectos parciales de una materia y carece de impacto significativo en la actividad económica". "En cuanto a la exclusión del trámite por la tramitación de urgencia, que pretende ampararse en la remisión que el citado artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, al artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley 50/1997), hemos de recordar, como ya dijimos en nuestro dictamen 265/23, de 18 de mayo, que la Ley 50/1997 "no es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa, debiendo estarse a lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia". Por tanto, atendiendo al contenido del proyecto, la justificación relativa a la omisión del trámite no se encontraría amparada en la tramitación urgente del proyecto, conforme a lo expuesto, pero encuentra acomodo en otros de los supuestos que se mencionan en la Memoria y recogidos en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM" (énfasis añadido).

Examinado el tenor de la MAIN puede entenderse que se justifican suficientemente los motivos invocados para entender que no es necesario el trámite de consulta pública, si bien se sugiere que en la MAIN definitiva, se haga hincapié en los supuestos recogidos en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, reformulando debidamente la justificación de la omisión de dicho trámite teniendo en cuenta las

observaciones expresadas por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Respecto a la tramitación urgente cabe traer a colación el Dictamen 354/2023, de 29 de junio de 2023 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que señala:

> "La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse mediante orden del titular de la consejería competente al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, cuando concurran circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma. Debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su dictamen 779/2009, de 21 de mayo: (…) Ese carácter excepcional y la necesidad de constatación de su motivación es recordada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: "Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa, pues son dichas razones las que permiten sustentar la disminución de los días de tramitación y la eliminación en su caso de la consulta pública".

Con fecha 9 de marzo de 2024 se firmó la Orden 764/2024 del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Orden. y desde esa fecha los sucesivos trámites, se han realizado en consideración a dicha urgencia.

La MAIN justifica la tramitación urgente señalando: *"Debido a las fechas en las que se ha publicado la Orden PJC/39/2024, de 24 de enero, y dado lo avanzado del curso en el que nos encontramos, es urgente determinar las circunstancias en las que se va a celebrar la prueba este año, aclarando a los alumnos y a sus familias, a los centros educativos y a sus equipos docentes y directivos cuáles serán las opciones a elegir por los estudiantes y las circunstancias en las que se desarrollarán las pruebas, considerando que lo deseable hubiera sido conocer estos cambios al comienzo del curso 2023-2024, sin que haya sido posible por haberse publicado la orden estatal de*

referencia en el mes enero de este año", si bien hubiera sido deseable efectuar antes la declaración de tramitación urgente, en coherencia con la necesidad que la motiva.

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

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto a los correspondientes trámites de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 12 y el 22 de abril de 2024 ambos inclusive, no habiéndose recibido escritos de alegaciones.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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

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

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

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

Se ha emitido informe de la Comisión de Planificación y Coordinación del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid de acuerdo con el artículo 12.2.e) del Decreto 243/1999, de 22 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Universitario y se ha oído el Consejo de Estudiantes Interuniversitario de la Comunidad de Madrid de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.c) del Decreto 58/2017, de 30 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de funciones y organización interna del Consejo de Estudiantes Interuniversitario.

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

En cuanto a la evaluación ex post, de acuerdo con lo establecido en los artículos 3.3, 3.4, 6.1 y 13.2 del Decreto 52/2021 y dada la naturaleza de la norma,

según la MAIN, no se considera necesario realizar una evaluación ex post del Proyecto de Orden. No obstante, se indica que se realizará un seguimiento del desarrollo de las pruebas para un eventual perfeccionamiento de la norma para futuros cursos, si ello fuese necesario.

Quinta. - <u>Análisis del contenido.</u>

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

"Prima facie", nos detendremos en el Título.

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

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

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

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

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

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido, como aspectos más relevantes de la tramitación, "*los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de impactos de carácter social de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de la Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria del Consejo Universitario y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Ciencia y Universidades. Ha sido oído, también, el Consejo de Estudiantes Interuniversitario, se ha recibido el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y el informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid".*

Sin embargo, respecto a este último, debe utilizarse la denominación Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, se advierte que al referirse a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades se ha omitido una coma entre Educación y Ciencia.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 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".

Se sugiere suprimir el párrafo tercero, por ser su contenido más propio de la MAIN, estando reflejado en el párrafo segundo y recogido textualmente en la MAIN –(pág. 2)-.

De igual forma, se sugiere reformular el último párrafo a fin de ajustarlo a la Directriz 16, teniendo en cuenta que la habilitación prevista en la Disposición Final segunda del Decreto 64/2022, se otorga al titular de la Consejería competente, y no a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

En cuanto a la Parte Dispositiva es necesario valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica estatal y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente la LOE, el Real Decreto 243/2022, la Orden PJC/39/2024 y el Decreto 64/2022.

Formalmente, la modificación se articula con respeto a la Directriz 57, si bien debería titularse siguiendo la estructura de la propia Directriz 57 en relación con la Directriz 54, tal y como se señala:

"**Artículo único.** *Modificación de la Orden 47/2017, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrollan determinados aspectos de la evaluación final de Bachillerato para el acceso a la universidad".*

En virtud del **apartado uno** del artículo único se modifica el artículo 2 de la Orden 47/2017.

El apartado 1 del artículo 2 complementa los apartados 2 y 3 del artículo 3 de la Orden PJC/39/2024.

El Proyecto complementa la norma básica estableciendo el número máximo de materias, -sobre el mínimo de "*al menos, otras dos"* que establece la Orden PJC/39/2024-, que podrán examinarse los alumnos que deseen mejorar su nota de admisión, al tiempo que establece igualmente la posibilidad de examinarse en la fase específica de la materia Historia de España o Historia de la Filosofía que no hubiera sido elegida en la fase obligatoria, fruto de los acuerdos de las comisiones organizadora y de admisión del distrito, tal y como se recoge en la MAIN (pág.7).

En cualquier caso, debe respetarse ese número mínimo de pruebas a las que presentarse tal como establece la norma básica.

La lengua extranjera deberá ser una de las previstas en el artículo 8, apartado 2, del Decreto 64/2022. Se recomienda que se especifique que estas son: inglés, francés alemán, italiano y portugués por suponer una mayor aclaración y por tanto seguridad jurídica, para los alumnos sobre que lenguas extranjeras concretas van a ser valoradas.

El apartado 2 del artículo 2 responde al tenor del artículo 7 y complementa el contenido de los apartados 4 y 5 del artículo 5 de la Orden PJC/39/2024.

El apartado 3 del artículo 2 se ajusta al contenido del apartado 1 del artículo 3 de la Orden PJC/39/2024.

El apartado 4 del artículo 2 desarrolla el contenido del apartado 4 del artículo 3 de la Orden PJC/39/2024.

El apartado 6 del artículo 2 responde al tenor del artículo 23 del Real Decreto 243/2022 y al de la Disposición Adicional tercera de la Orden PJC/39/2024.

A fin de ajustar el apartado propuesto al tenor de la Disposición Adicional tercera de la Orden PJC/39/2024, de carácter básico -conforme dispone la Disposición Final primera de la citada Orden-, en el que solo se adiciona en esencia, la matización de "*aunque no la haya cursado*", se sugiere su reformulación, aligerando no obstante su redacción y ajustándose al tenor de dicha Disposición Adicional tercera.

Así se sugiere: "*6. El alumno que haya obtenido el título de Bachiller de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 del Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, podrá sustituir la materia obligatoria de modalidad a la que se refiere el artículo 2.3, aunque no la haya cursado, por la materia que no hubiera escogido previamente al optar, conforme a dicho artículo, entre Historia de España e Historia de la Filosofía".*

En virtud del **apartado dos** del artículo único se modifica el artículo 4 de la Orden 47/2017.

Teniendo en cuenta que el artículo 4 solamente tiene dos apartados, se sugiere suprimir en el texto marco la referencia a los mismos y mantener que se modifica dicho artículo, siguiendo la Directriz 57 con el siguiente tenor: "*El artículo 4 queda redactado del siguiente modo:".*

El apartado 1 del artículo 4 es una mera remisión a lo dispuesto en la Orden PJC/39/2024.

El apartado 2 del artículo 4 se limita a reproducir el apartado 2 del artículo 4 de la Orden 47/2017 suprimiendo la referencia al curso a partir del que se aplicaría la la notificación de forma electrónica.

En cuanto al contenido del apartado 2, nos remitimos, en lo que sean de aplicación, a las alegaciones realizadas en nuestro informe de 24 de abril de 2018 en relación con el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación e Investigación por la que se modifica la Orden 47/2017, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrollan determinados aspectos de la evaluación final de bachillerato para el acceso a la universidad.

El artículo 41 de la Ley 39/2015 establece que reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Tal posibilidad requeriría acreditar en la MAIN que el colectivo afectado por la prueba tiene acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

La Parte Final de la norma contiene dos disposiciones finales.

Se sugiere la supresión de la **Disposición Final primera** pues la habilitación que contiene reitera la incluida en la Disposición Final segunda de la Orden que se modifica.

La **Disposición Final segunda** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51, apartado 3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 47/2017, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrollan determinados aspectos de la evaluación final de Bachillerato para el acceso a la Universidad sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales realizadas.

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

Fernando Muñoz Ezquerra

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