

A.G.- 109/2022

INFC.- 2022/1715

S.G.C.- 207/2022

S.J.- 597 /2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía en relación con un **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de los conservatorios profesionales y los centros integrados de enseñanzas artísticas de música de la Comunidad de Madrid.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 28 de octubre de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Dictamen 36/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la reunión celebrada el 30 de junio de 2022 y voto particular de las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras, de 4 de julio de 2022, sin firmar.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 25 de octubre de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 2 de junio de 2022, 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 Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 3 de junio de 2022, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 2 de junio de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) 21 de junio de 2022, con sus dos Anexos.
- Nota Interior de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 2 de junio de 2022, en la que se hace constar que no se formulan aportaciones al Proyecto.
- Nota Interior de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 8 de junio de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Acta de la reunión de fecha 16 de junio de 2022, de la Mesa Técnica de la sectorial de personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.
- Propuesta de la Federación de Enseñanza de Madrid de Comisiones Obreras, de 14 de julio de 2022, como complemento a la última Mesa Sectorial.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 10 de agosto de 2022.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 19 de agosto de 2022.

- Nota interna de remisión de observaciones de la Subdirección General de Inspección Educativa, de 28 de julio de 2022.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 6 de septiembre de 2022, por la que se resuelve someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Alegaciones presentadas, en trámite de audiencia e información pública, con fecha de 21 de septiembre de 2022 por D. Fernando Lozano Chiu; con fecha 28 de septiembre de 2022, por D. José M^a. Pérez Merino, director del conservatorio profesional de música “Joaquín Turina”, de Madrid, en representación de un grupo de profesores de dicho Conservatorio; con fecha 26 de septiembre de 2022 por el director del centro integrado “Federico Moreno Torroba”, de Madrid, en representación del mismo; con fecha 26 de septiembre de 2022 por D. Javier Lechago García, presidente de AMDCEA (Asociación Madrileña de Directores/as de Centros de Enseñanzas Artísticas); con fecha 26 de septiembre de 2022, por D^a Marta Torres del Rincón en representación de un grupo de profesores del Conservatorio de Música “Amaniel” y con fecha 27 de septiembre de 2022 por la directora del CIM “Padre Antonio Soler”, de San Lorenzo de El Escorial.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 28 de octubre de 2022 en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto regular determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de los conservatorios profesionales y de los centros integrados de enseñanzas artísticas de música de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo establecido en el Decreto 8/2022, de 16 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los conservatorios profesionales y de los centros integrados de enseñanzas artísticas de música de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 8/2022).

La Orden será de aplicación en los conservatorios profesionales de danza, en los conservatorios profesionales de música y en los centros integrados de enseñanzas artísticas de música y educación primaria o secundaria de titularidad de la Comunidad de Madrid.

El Proyecto de Orden consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva compuesta por cinco capítulos que contienen treinta y cuatro artículos y una Parte Final conformada por dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El capítulo I recoge las disposiciones generales (artículos 1 y 2).

El capítulo II aborda la regulación del Consejo Escolar (artículos 3 a 18).

En el capítulo III hace referencia a los departamentos didácticos (artículos 19 y 20).

El capítulo IV regula el funcionamiento de los centros (artículos 21 a 27).

Finalmente, el capítulo V se refiere a los horarios (artículos 28 a 34).

La norma finaliza con dos disposiciones adicionales y dos finales. La Disposición Adicional primera se refiere a la aplicación de la orden en los conservatorios de titularidad municipal y en los centros privados autorizados y la Disposición Adicional segunda aborda el personal adscrito a conservatorios profesionales y centros integrados.

Las dos disposiciones finales contemplan la habilitación para el desarrollo y ejecución de la norma, así como la entrada en vigor.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (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.

Con carácter general, el artículo 6.bis.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) establece:

“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”.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.

El artículo 45, apartado 2, de la LOE establece que:

“Son enseñanzas artísticas las siguientes:

- a) Las enseñanzas elementales de música y de danza.
- b) Las enseñanzas artísticas profesionales. Tienen esta condición las enseñanzas profesionales de música y danza, así como los grados medio y superior de artes plásticas y diseño.
- c) Las enseñanzas artísticas superiores. Tienen esta condición los estudios superiores de música y de danza, las enseñanzas de arte dramático, las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales, los estudios superiores de diseño y los estudios superiores de artes plásticas, entre los que se incluyen los estudios superiores de cerámica y los estudios superiores de vidrio”.

En cuanto a las competencias, el artículo 107 de la LOE dispone que:

1. Los centros docentes que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se registrarán por lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, en la presente Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen, así como por lo establecido en las demás normas vigentes que les sean de aplicación, sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes de este artículo.
2. En relación con los centros integrados y de referencia nacional de formación profesional se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en las normas que la desarrollen.
3. Corresponde a las Comunidades Autónomas regular la organización de los centros que ofrezcan algunas de las enseñanzas artísticas superiores definidas como tales en el artículo 45 de esta Ley.
4. Corresponde al Gobierno la regulación y la gestión de los centros docentes públicos españoles en el exterior, a cuyos efectos podrá dictar normas singulares en la aplicación de esta Ley a dichos centros en atención a sus especiales circunstancias.

5. Las Administraciones educativas podrán considerar centro educativo, a los efectos de organización, gestión y administración, la agrupación de centros públicos ubicados en un ámbito territorial determinado”.

Por otra parte, el artículo 47 de la propia Ley, se refiere a los centros integrados y a la correspondencia con otras enseñanzas en los siguientes términos:

“1. Las Administraciones educativas facilitarán la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales y la educación secundaria.

2. Con objeto de hacer efectivo lo previsto en el apartado anterior, se podrán adoptar las oportunas medidas de organización y de ordenación académica que incluirán, entre otras, las convalidaciones y la creación de centros integrados.

3. Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, podrán cursarse estudios de música o de danza que no conduzcan a

la obtención de títulos con validez académica o profesional en escuelas específicas, con organización y estructura diferentes y sin limitación de edad. Estas escuelas serán reguladas por las Administraciones educativas”.

A tales habilitaciones respondió el Decreto 8/2022 que desarrolla el Proyecto.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar y al Decreto 8/2022.

Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

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

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

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo – Vicepresidencia, Consejería de Educación 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.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención a lo prevenido en el Decreto 8/2022, cuya Disposición Final primera establece que la persona titular de la consejería con competencias en educación estará habilitada para el desarrollo y ejecución del Reglamento.

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

Según establece el artículo 13 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (en adelante, Decreto 236/2021), *“corresponden a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983 y de la dirección y coordinación con carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las funciones relativas a la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación de personas adultas, a la Formación Profesional y a las Enseñanzas de Régimen Especial, excepto las enseñanzas artísticas superiores, en aplicación de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias”*.

Cuarta. - Procedimiento.

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

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

El artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

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

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

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

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

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

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

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021 que establece que:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

2. La MAIN que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.

b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“El trámite de consulta pública está previsto en los artículos 4 y 5 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.

Este proyecto de orden no ha sido sometido al trámite de consulta pública por resultar de aplicación el artículo 5. 4 c) y e). El proyecto carece de impacto significativo en la actividad económica ya que no regula ningún aspecto relacionado ni con la competencia ni con la unidad de mercados ni tiene ningún impacto sobre la situación actual en los sectores, colectivos o agentes afectados. Por otro lado, se regulan aspectos parciales de una materia,

ya que el objeto de la orden es el desarrollo de algunos de los aspectos del reglamento orgánico de los conservatorios profesionales y de los centros integrados de enseñanzas artísticas de música de la Comunidad de Madrid, relacionados con la organización y funcionamiento de los mismos”.

La MAIN pretende justificar, con arreglo a la normativa vigente transcrita, la omisión del trámite de consulta previa. Sin embargo, si se invoca como excepción además del carácter parcial de la regulación, la falta de impacto significativo en la actividad económica, ello requeriría de una justificación más detallada.

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

La norma, además, es propuesta por la hoy Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades en virtud del Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de Orden afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 7 y el 27 de septiembre, habiéndose presentado seis escritos de alegaciones.

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

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

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

Por otra parte, consta, igualmente, el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Obran informes de la Dirección General de Presupuestos y de la Dirección de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

Igualmente obra una Nota interna de remisión de observaciones de la Subdirección General de Inspección Educativa, de 28 de julio de 2022, sin que consten en el expediente remitido, por lo que se hace necesario completar el expediente con las mismas.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del contenido.

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

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

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

La Directriz 7 establece que el nombre de la disposición “*es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial*”, debiendo ser “*clara y concisa*” al tiempo que debe “*reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición*”.

El nombre de la Orden proyectada coincide con el objeto del reglamento orgánico aprobado por Decreto 8/2022, al indicar que “*regula*” la organización y funcionamiento de los conservatorios profesionales y de los centros integrados de enseñanzas artísticas de música en la Comunidad de Madrid, si bien el Proyecto de Orden matiza que se “*regulan determinados aspectos*”. Siguiendo lo establecido en la Directriz 7, sería más adecuado que el título de la Orden fuera referido a “*desarrollar determinados aspectos (...)*”, en vez de “*regular determinados aspectos (...)*”, siguiendo lo establecido en el párrafo quinto de la parte expositiva, y la concreta habilitación que contiene la Disposición Final primera del Decreto 8/2022 que señala: “*Se habilita a la persona titular de la consejería con competencias en materia de Educación para el desarrollo y ejecución del presente reglamento*”.

El Proyecto de Orden sometido a consulta, como se ha adelantado, consta de, una Parte Expositiva y una Parte Dispositiva conformada por treinta y cuatro artículos, seguida de una Parte Final con dos Disposiciones Adicionales y dos Disposiciones Finales.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: Dictamen del Consejo Escolar, informes relativos al impacto por razón de género; al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

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

No obstante, sería conveniente una mayor justificación sobre la adecuación al principio de transparencia, haciendo referencia a la realización del trámite de audiencia e información pública, así como a la publicación de la orden y de los documentos de su proceso de elaboración en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid.

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”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, es necesario determinar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la LOE y por la autonómica de rango superior, Decreto 8/2022.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación de la Orden, desarrollando algunos aspectos del reglamento orgánico aprobado por Decreto 8/2022 y respetando el ámbito de aplicación establecido en el artículo 1 del citado Decreto.

Se sugiere sustituir en el apartado 1 el término “*regula*” por “*desarrolla*”, en línea con lo expuesto en el párrafo quinto de la parte expositiva y Disposición Final primera del Decreto 8/2022.

El **artículo 2**, apartado 1, reitera el contenido del artículo 2, apartado 2, del Decreto 8/2022, a cuyo contenido se remite.

Se sugiere, por innecesaria, excluir la referencia a dicho artículo. Igualmente se sugiere referirse a que corresponde la autorización o modificación al “*titular de la consejería con competencias en materia de educación*”, en vez de que corresponde “*a la consejería*”, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1/1983, y en coherencia con lo establecido en el apartado 2.d) del artículo 2.

El apartado 2 desarrolla el artículo 2 del Decreto 8/2022 incorporando el procedimiento de autorización de las enseñanzas con arreglo a la habilitación contenida en la Disposición Final primera de la propia norma.

A fin de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 8/2022, sería conveniente que el artículo 2 de la Orden proyectada, se refiriera tanto a la autorización o modificación de las enseñanzas que se impartan en estos centros como a su oferta formativa.

El **artículo 3** se limita, en cuanto a la composición y competencias del Consejo Escolar, a remitirse a los artículos 13 y 14 del reglamento orgánico.

Por ello, se sugiere suprimirlo por innecesario.

Los **artículos 4 a 14** responden a la habilitación contenida en el artículo 15 del Decreto 8/2022 que responde, a su vez, al contenido del apartado 6 del artículo 126 de la LOE.

El **apartado 2 del artículo 6**, recoge la designación de los miembros titulares y suplentes de la junta electoral de cada centro, señalando que se efectuará por sorteo entre los miembros salientes salvo el Presidente. Al respecto, por seguridad jurídica, sería conveniente reformular dicho apartado teniendo en cuenta que la designación por sorteo de miembro titular y suplente, no es posible cuando el miembro saliente es uno, no existan miembros salientes o sean insuficientes. Si bien el apartado 3 viene a regular dicha circunstancia, sería más adecuado refundir los apartados 2 y 3, a fin de ofrecer una regulación completa de la designación de los miembros de la junta electoral.

No obstante, se sugiere que el apartado 3 haga referencia a que no existan miembros salientes "*suficientes*", en vez de limitarse a señalar que "*no existan miembros salientes*".

El **apartado 4 del artículo 9**, referido a los padres, madres o representantes legales que pueden actuar como supervisores en las votaciones, debería ir referido a los alumnos matriculados en el centro, en vez de referirse a alumnos matriculados en el conservatorio, en coherencia con lo establecido en el apartado 1 y 2 del propio artículo y artículo 13 del reglamento orgánico.

De igual forma, el **apartado 3 del artículo 13** en relación al envío del acta a la junta electoral, debería referirse a "*cada uno de los centros*" en vez de al "*conservatorio*", en coherencia con lo establecido en el artículo 6 del Proyecto de Orden. Se ha de tener en cuenta que la regulación del Consejo Escolar que se realiza en este Proyecto es aplicable tanto para

los conservatorios profesionales como para los centros integrados de enseñanzas artísticas de música.

Los **artículos 15 a 18** establecen el régimen de funcionamiento del Consejo Escolar con arreglo a la habilitación contenida en la Disposición Final primera del Decreto 8/2022, sin que quepa formular objeción alguna.

Los apartados 1 y 2 del **artículo 19** se limitan a remitirse al tenor de los artículos 19 y 20 del Decreto 8/2022, por lo que se sugiere su supresión por innecesarios.

Los apartados 3 a 7, al establecer la distribución y funcionamiento de los departamentos didácticos, desarrollan el artículo 19 del Decreto 8/2022, conforme a la habilitación contenida en la Disposición Final primera del propio Decreto.

Los apartados 1, 2, 4 y 5 del **artículo 20**, se limitan a reproducir el contenido del artículo 32 del Decreto 8/2022, por lo que se sugiere su supresión por innecesaria.

El apartado 3, desarrollaría dicho artículo 32 conforme a la habilitación contenida en la Disposición Final primera del Decreto 8/2022.

De acuerdo con ello, -de suprimirse los apartados indicados- el título del artículo debería circunscribirse al contenido del apartado 3, y titularse "*Programaciones didácticas en las enseñanzas de música y de danza*", de acuerdo con lo establecido en la Directriz 28.

Los **artículos 21 a 24** regulan las normas de organización y funcionamiento de los centros, estableciendo, con carácter general, que deberán respetar lo dispuesto en el reglamento orgánico.

Se sugiere incluir que también deberán respetar el contenido de la propia Orden cuyo proyecto es objeto de informe.

En concreto, desarrollan el artículo 30, apartado 1, del Decreto 8/2022.

El **artículo 24** responde al contenido del artículo 36 del Decreto 8/2022 y del artículo 124, apartado 4, de la LOE.

El **artículo 25** reproduce el contenido de la Disposición Adicional tercera del Decreto 8/2022 incorporando la necesidad de aplicación de las Instrucciones sobre protección de datos personales para los centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid, y las recomendaciones de la Delegación de Protección de Datos de la consejería con competencias en materia de educación no universitaria.

El **artículo 26** se remite, en cuanto a la regulación de la convivencia, a la regulación del Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 27** responde a la habilitación que contiene el apartado ñ) del artículo 7, en relación con el apartado m) del propio artículo.

El **artículo 28**, apartado 1, responde al tenor de la Disposición Adicional quinta de la LOE, en que se establece que el calendario escolar se fijará anualmente por las Administraciones educativas.

La Orden 1210/2022, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, de 12 de mayo de 2022, establece el calendario escolar para el curso 2022/2023 en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

El apartado 2 responde al contenido del artículo 34, apartado 2 a), del Decreto 8/2022 y lo desarrolla.

Los apartados 3 a 5 desarrollan los artículos 14, apartado b) y 34 del Decreto 8/2022.

El apartado 1 del **artículo 29** se remite a la Disposición Adicional primera de la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (en adelante, Ley 6/2011, de 28 de diciembre). en cuanto a la jornada laboral del profesorado de conservatorios profesionales y de centros integrados y a otras normas de aplicación en la materia.

Dicha disposición establece:

“1. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, y para el conjunto del sector público establecido en el artículo 19.1 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de

Madrid para 2012, la jornada ordinaria de trabajo tendrá un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos.

Esta media semanal se entenderá sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan, que experimentarán las adaptaciones necesarias para adecuarse a la modificación general en la jornada ordinaria.

Para la efectiva y homogénea aplicación de esta medida en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid se autoriza a la Consejería de Presidencia y Justicia a dictar las instrucciones necesarias para adecuar los calendarios laborales vigentes, incluidos los sistemas de seguimiento del cumplimiento horario, previa negociación en el seno de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Para la efectiva y homogénea aplicación de esta medida en el ámbito del personal dependiente del Servicio Madrileño de Salud, se autoriza al Servicio Madrileño de Salud a dictar las instrucciones necesarias para adecuar los horarios vigentes en los centros en los que esta medida sea de aplicación, previa negociación en el seno de la Mesa Sectorial del Personal de las Instituciones Sanitarias Públicas del Servicio Madrileño de Salud.

2. La jornada semanal del personal docente que imparte enseñanzas en los centros de educación secundaria y formación profesional será la establecida con carácter general para los empleados públicos en el apartado primero de esta Disposición Adicional.

De las 37 horas y 30 minutos de jornada semanal, 30 serán de obligada permanencia en el centro. De estas últimas, un mínimo de 25 se computarán como horario regular de los profesores, el cual comprenderá una parte lectiva y otra de carácter complementario. La parte lectiva podrá llegar hasta 21 horas. El resto, hasta completar las 25 horas, se dedicará a actividades complementarias.

Las horas restantes hasta completar las 30 horas le serán computadas a cada profesor como horario no fijo o irregular.

Las siete horas y media que no son de obligada permanencia en el centro se dedicarán a los deberes inherentes a la función docente.

Para la efectiva y homogénea aplicación de esta medida en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid se autoriza a la Consejería de Educación y Empleo a dictar las

instrucciones necesarias para adecuar los horarios vigentes en los centros en los que esta medida sea de aplicación, previa negociación en el seno de la Mesa Sectorial de Personal Docente no Universitario.

3. Con igual ámbito de aplicación que el apartado 1, el régimen de permisos por asuntos particulares o de días de libre disposición, cualquiera que sea su denominación concreta, recogido en normas convencionales vigentes o en disposiciones reglamentarias, se ajustará estrictamente a lo previsto en los artículos 48.1.k) y 48.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, salvo lo establecido en otras leyes estatales de aplicación directa. En consecuencia, con carácter general el número máximo anual de días de asuntos particulares será de seis, incrementados en dos a partir del sexto trienio y en uno más por cada trienio a partir del octavo.

En el caso del personal al servicio de la Administración de Justicia, y por aplicación de lo dispuesto en el artículo 503 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el permiso por asuntos particulares tendrá una duración de nueve días.

En aquellos supuestos en que, en las normas convencionales o disposiciones generales aplicables, se establezcan períodos adicionales de vacaciones respecto de las ordinarias de carácter anual, el número de días que conformen los mismos no podrá exceder de seis, sin perjuicio de lo que al respecto se encuentre establecido para el personal docente no universitario". (el refuerzo es nuestro).

Los restantes apartados responden a la habilitación que se otorga a la hoy Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades dictar las instrucciones necesarias para adecuar los horarios vigentes en los centros en los que esta medida sea de aplicación, previa negociación en el seno de la Mesa Sectorial de Personal Docente no Universitario, negociación que ha existido tal como se desprende del Acta de la reunión de fecha 16 de junio de 2022, de la Mesa Técnica de la sectorial de personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.

La habilitación se circunscribe al personal docente que imparte enseñanzas en los centros de educación secundaria, que comprende las enseñanzas artísticas profesionales de música y danza según se desprende del artículo 3, apartado 4, de la LOE en relación con el 45, apartado 1.b), de la propia norma.

En cuanto al **artículo 30** responde a la misma norma y habilitación reseñadas en el comentario al artículo anterior.

Las funciones del Director del centro en la materia estarían en consonancia con la establecida en el apartado n) del artículo 7 del Decreto 8/2022.

El apartado 1 del **artículo 31** deberá ajustarse al tenor del artículo 9, apartado c), del Decreto 8/2022: Elaborar, *en colaboración con los restantes miembros del equipo directivo*, los horarios académicos de alumnos y profesores de *acuerdo con los criterios aprobados por el Claustro* y la Comisión de Coordinación Pedagógica, y con el horario general incluido en la programación general anual, así como velar por su estricto cumplimiento.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 32** responde a la habilitación contenida en la Disposición Adicional primera de la Ley 6/2011, de 28 de diciembre.

En cuanto a los criterios de preferencia para acceder a los turnos, se sugiere incluir en la MAIN una justificación del orden de elección establecido que permita afirmar que responde a razones objetivas y no conculca el principio de igualdad.

La cláusula 4, apartado 1 del Acuerdo marco sobre el trabajo con contrato de duración determinada, que figura en el anexo, celebrado el 18 de marzo de 1999 que aparece como Anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada establece que:

“Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”.

En cuanto al **artículo 33**, se sugiere concretar los miembros de los equipos directivos que intervienen en la elaboración de los horarios. En otro caso, la generalidad del contenido del artículo lo convertiría en innecesario.

El **artículo 34**, apartado 1, responde a la habilitación contenida en el apartado ñ) del artículo 7 del Decreto 8/2022.

En cuanto a la **Disposición Adicional primera** reproduce el contenido de la Disposición Adicional primera del Decreto 8/2022. En la medida que la Orden desarrolla el Decreto 8/2022 y el reglamento orgánico que aprueba, resulta evidente que comparten el ámbito de aplicación, por lo que se sugiere la supresión de la disposición.

La **Disposición Adicional segunda** reproduce en el apartado 1, el contenido del apartado 1 de la Disposición Adicional segunda del Decreto 8/2022, por lo que se sugiere su supresión. El apartado 2 desarrolla el apartado 2 de la citada Disposición en relación a solicitar la autorización necesaria para cursar una especialidad en el centro donde presta servicios.

La **Disposición Final primera** establece la habilitación para la aplicación y ejecución de la norma.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo. El Proyecto de Orden expresamente habilita a los titulares de las Direcciones Generales competentes, para *“adoptar, en sus respectivos ámbitos competenciales, cuantas medidas sean precisas para su aplicación”*. En este punto sería más adecuado señalar que la habilitación se efectúa para *“dictar cuantas resoluciones e instrucciones sean precisas para su aplicación y ejecución”*.

En relación con estas habilitaciones, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiéndose por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

Finalmente, 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 51.3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de los conservatorios profesionales y los centros integrados de enseñanzas artísticas de música de la Comunidad de Madrid, una vez atendida la consideración esencial consignada, sin perjuicio de la atención de las demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

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

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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