

A.G.-62/2024

INFC. - 2024/2076

S.G.C.- 182/2024

S.J.- 585/2024

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 desarrolla el Decreto 15/2024, de 7 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato 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 24 de octubre de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de orden indicado.

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

- Proyecto de orden.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, emitida el 14 de octubre de 2024, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades).
- Informe 56/2024 de coordinación y calidad normativa, de 8 de julio de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 26 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 26 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.
- Informe favorable de la Dirección General Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 11 de julio de 2024.
- Informe de 31 de julio de 2024 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en el que se formulan observaciones al proyecto.
- Informe de 12 de julio de 2024 de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en el que se hace constar que no se formula observación alguna en el ámbito de sus competencias.
- Informe de 25 de junio de 2024 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación Ciencia y Universidades, en el que se formulan observaciones al proyecto.

- Orden 859/2024, de 19 de marzo, 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 de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se desarrolla el Decreto 15/2024, de 7 de febrero, del consejo de gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid.

-Informe de la Delegada de Protección de Datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 27 de marzo de 2024.

- Resolución de la Directora General Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 21 de agosto de 2024, acordando por la que se resuelve someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de orden.

- Escritos de alegaciones presentados por D. Enrique García Simón con registro de entrada de 9 de septiembre de 2024 y por D. Ángel de Andrea González con registro de entrada y de 12 de septiembre de 2024.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 9 de octubre de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala el artículo 1, desarrollar el Decreto 15/2024, de 7 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 15/2024), con el fin de regular la organización de los procedimientos para la provisión de profesorado de dicho programa.

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

“El Programa de Excelencia en Bachillerato (PEB) fue creado por Decreto 63/2012, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el Programa de Excelencia en Bachillerato en Institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid. Recientemente ha sido aprobado el Decreto 15/2024, de 7 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid.

Las previsiones del Decreto 15/2024, de 7 de febrero, han de concretarse para su ejecución. El presente proyecto de orden tiene por finalidad desarrollar este decreto para su aplicación.

La presente orden se ocupa de dar el desarrollo reglamentario adecuado al procedimiento de provisión de profesorado de PEB con todos los detalles precisos, dejando solamente indeterminados aquellos elementos que se presumen variables de una convocatoria a otra. Los órganos administrativos competentes pertenecientes a la consejería con competencias en materia de educación procederán ulteriormente a las determinaciones que se necesiten mediante los instrumentos administrativos que les son propios”.

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva integrada por siete artículos (en el primer párrafo del apartado 2.2 de la MAIN se alude erróneamente a seis artículos), dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y cinco anexos.

El artículo 1 define el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2 regula la convocatoria del procedimiento de concurso de méritos; el artículo 3 contiene una relación de los méritos que han de ser objeto de valoración; el artículo 4 regula la comisión de valoración; el artículo 5 se refiere a la toma de posesión; el artículo 6 reglamenta la resolución de prórrogas y renovaciones de docencia en el Programa y el artículo 7 prevé, finalmente, la comunicación anual de vacantes.

La disposición adicional primera, por su parte, se refiere a la docencia en el Programa de los miembros de los equipos directivos de los centros y aulas de excelencia.

La disposición adicional segunda contiene una referencia a la protección de datos de carácter personal.

La disposición final primera contiene una habilitación para la aplicación de la norma.

En último término, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la misma.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 149.1.18 de la Constitución Española (en lo sucesivo, CE) reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.

El artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM) atribuye a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, *“el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución”* en materia de *“régimen estatutario de sus funcionarios”*. Igualmente, el artículo 37 de la misma norma afirma que *“el régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios será regulado mediante Ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado”*.

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

De otro lado, el artículo 29 del 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”.

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.

En lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 16/2024, de 18 de enero:

“Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española). En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)”.

En virtud de lo precedentemente expuesto, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias en materia de función pública y educación, materias en las que incide la regulación proyectada.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la gestión de personal docente no universitario perteneciente a la función pública.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), establece en el artículo 76 que:

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

Respecto al profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, el artículo 94 de la LOE dispone:

“Para impartir las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y de bachillerato será necesario tener el título de Grado universitario o titulación equivalente, además de la formación pedagógica y didáctica de nivel de Postgrado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la presente Ley, sin perjuicio de la habilitación de otras titulaciones que, a efectos de docencia pudiera establecer el Gobierno para determinadas áreas, previa consulta a las Comunidades Autónomas”.

En relación con la gestión de personal docente no universitario perteneciente a la función pública, la LOE, establece en su disposición adicional sexta las bases del régimen estatutario de la función pública docente y en la disposición adicional séptima la ordenación de la función pública docente y funciones de los cuerpos docentes.

Asimismo, es necesario tener en consideración que el apartado segundo de la mencionada disposición adicional sexta de la LOE atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para ordenar en su territorio la función pública docente, respetando las normas básicas estatales.

En este sentido, 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, recordó la doctrina constitucional en virtud de la cual que 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).

Así, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) regula en los artículos 78 a 84, la provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos.

El artículo 78 del EBEP establece que:

"1. Las Administraciones Públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

2. La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública.

3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos".

Llegado este punto, observamos que el artículo 2.3 del EBEP matiza que *"El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84."*

En cuanto a la Comunidad de Madrid, en el marco de sus competencias sobre función pública y respetando la norma básica, promulgó la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1986) –también aplicable al personal docente sin perjuicio de las normas específicas que puedan dictarse en virtud de lo dispuesto en su artículo 3.2-, establece en su artículo 49 que:

“1. Los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán por el procedimiento de concurso como sistema normal o el de libre designación como sistema excepcional, de conformidad con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

2. Las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, tanto por concurso como por libre designación, se aprobarán por el Consejero respectivo. Asimismo, corresponderá al titular de cada Consejería la resolución de las mismas, previo informe de la Consejería de Hacienda.

3. Las convocatorias, así como sus respectivas resoluciones, se publicarán en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

En efecto, la propia Ley 1/1986, en el artículo 3, apartado 2, admite que *“en aplicación de la Ley podrán dictarse normas específicas para adecuarla a las peculiaridades del personal sanitario, docente e investigador”*.

El artículo 4 de la Ley 1/1986 contempla, por otra parte, que la legislación estatal será supletoria en las materias no reguladas por la presente ley y demás disposiciones de la Comunidad de Madrid sobre su personal.

Así, en el ámbito específico del personal docente, el artículo 2, apartado 1, del Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, por el que se regula el concurso de traslados de ámbito estatal entre personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y otros procedimientos de provisión de plazas a cubrir por los mismos, establece que el concurso es el procedimiento normal de provisión de las plazas o puestos vacantes dependientes de las administraciones educativas que deban ser cubiertos por personal docente.

Sentado cuanto antecede, y en específica relación con la materia que nos ocupa, procede hacer mención al ya citado Decreto 15/2024, que regula la provisión de puestos docentes para el Programa de Excelencia de Bachillerato en la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 3, apartado 2, precisa que: *“El desempeño de los puestos docentes necesarios para atender el Programa de Excelencia en Bachillerato en centros de excelencia tendrá carácter provisional y se proveerán mediante concurso de méritos convocado a tal efecto conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”*. Al tiempo, y en virtud de su disposición final tercera, se habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y la aplicación de lo dispuesto en el mismo. A ello responde el proyecto que se nos presenta para informe.

Sobre estos fundamentos cabe concluir, por tanto, que la Comunidad de Madrid tiene competencia para la gestión de personal docente no universitario perteneciente a la función pública, en el marco de la normativa previamente referenciada.

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, 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 15/2024 contiene, en su disposición final tercera, la pertinente habilitación para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación (*“Se autoriza al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y la aplicación de lo dispuesto en este Decreto”*).

Cabe añadir que 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 del EACM, 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 en cuenta la habilitación que contiene disposición final tercera del precitado Decreto 15/2024.

CUARTA. – PROCEDIMIENTO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

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

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

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

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

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

“La consulta pública de normas está prevista en el artículo 60.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Este proyecto de orden no ha sido sometido al trámite de consulta pública.

La Ley 10/2019, de 10 de abril, establece en su artículo 60.3 que “podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”. El caso del presente proyecto de orden es el de una norma de organización de parte del personal docente de la administración autonómica.

El artículo 60.4 de la mencionada Ley 10/2019, de 10 de abril, determina que “cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”. El presente proyecto no tiene impacto ninguno en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios –que son los centros y aulas de excelencia de la Comunidad de Madrid– y regula parcialmente las

aulas PEB, precisamente en la aplicación del decreto relativo a la designación de su profesorado.

En el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se establece que podrá prescindirse del trámite de consulta pública: a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas; b) cuando concurren razones graves de interés público; c) cuando la norma no tenga un impacto significativo en la actividad económica; d) cuando no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; e) cuando regule aspectos parciales de una materia. En el apartado 5 del mencionado artículo se dice que “la concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.

Ciertamente, no concurren razones graves de interés público que justifiquen la omisión de la consulta pública previa. No obstante, se advierten los siguientes motivos para prescindir de ese trámite:

- 1. El presente proyecto de orden no tiene impacto significativo en la actividad económica. Se limita a determinar un procedimiento para la provisión de ciertas tareas educativas por parte de personal funcionario docente, en aplicación del decreto que lo regula de manera general.*
- 2. Tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, que son los centros y aulas de excelencia.*
- 3. La orden que se propone regula un aspecto parcial del Programa de Excelencia en Bachillerato, cuya estructura normativa esencial se establece en el Decreto 63/2012, de 7 de junio, y en el Decreto 15/2024, de 7 de febrero.”*

Examinados los argumentos empleados, puede entenderse que se justifican suficientemente los motivos invocados para entender que puede prescindirse del trámite de consulta pública.

Advertimos, no obstante, que a los anteriores motivos se añade el siguiente: “*Por otra parte, habiéndose declarado la tramitación urgente de este proyecto de orden, resulta de aplicación lo previsto respecto del trámite de consulta pública por el artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre,*

del Gobierno, aludido, a su vez, por el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, ambas normas en el sentido de que dicho trámite puede ser omitido”.

A propósito de esta última justificación, no podemos sino remitirnos al criterio que ha sido manifestado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 584/2023, de 2 de noviembre, 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 concurren 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”.

Se recomienda, por ello, reformular en la MAIN la justificación atinente a la omisión de este trámite de consulta pública con fundamento en la urgencia de la tramitación del proyecto de

orden, teniendo en cuenta las observaciones vertidas por la Comisión Jurídica Asesora al respecto.

En otro orden de cuestiones, 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 argumenta: *“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 859/2024 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 de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se desarrolla el Decreto 15/2024, de 7 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid y, desde esa fecha, los sucesivos trámites se debieron realizar en consideración a dicha urgencia.

La MAIN justifica la tramitación urgente señalando: *“Debido a la fecha en que ha sido aprobado el Decreto 15/2024, de 7 de febrero, queda escaso tiempo para la realización completa del primer proceso de selección de profesorado para el PEB, que ha de tener lugar para el próximo curso 2024-2025”,* si bien hubiera sido deseable efectuar antes la declaración de tramitación urgente, en coherencia con la necesidad que la motiva, e incluso acelerar los plazos, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la finalización del plazo para presentar alegaciones y la remisión a

esta Abogacía General de la solicitud de informe. Deviene necesario, en cualquier caso, que la MAIN aborde una actualización de la explicación de este extremo, máxime cuando la motivación aducida (urgencia en el proceso de selección del profesorado para el curso 2024-2025) se refiere a una circunstancia que a día de la fecha ha perdido toda virtualidad.

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

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

Así, y según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, el Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos dos memorias -de fechas 2 de julio y 14 de octubre, ambas de 2024-, incorporando, la última versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

No obstante lo anterior, entre la documentación remitida a esta Abogacía General no consta la MAIN de fecha 2 de julio de 2024, a que hace referencia el informe de coordinación y calidad normativa (pág.10), por lo que se hace necesario completar el expediente mediante su incorporación al mismo.

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 4 y el 12 de septiembre de 2024, ambos inclusive, habiéndose recibido dos 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 (en adelante, Decreto 248/2023).

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

Consta 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 el artículo 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, en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y en 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.

Igualmente consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, así como el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, tal como exige el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid. Al tiempo, se acompaña el correspondiente informe en materia de protección de datos emitido por la Delegada de Protección de Datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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

QUINTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

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 este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que, *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

Prima facie, nos detendremos en el título.

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

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 los análisis de impactos de carácter social, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades y de la Abogacía General”*.

Debe designarse correctamente la Abogacía General: *“Abogacía General de la Comunidad de Madrid”* de acuerdo con el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

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, eficiencia 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”.

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 por la LOE, el EBEP, la Ley 39/2015, la Ley 1/1986 y el Decreto 15/2024.

El **artículo 1** establece el objeto de la norma y su ámbito de aplicación, sin que proceda realizar consideraciones al respecto. Simplemente, cabe significar que se prevé su aplicabilidad tanto a los centros de excelencia como a las aulas de excelencia, en los que se desarrolla el meritado Programa de Excelencia en Bachillerato, siendo el ámbito de aplicación coincidente con el del Decreto 15/2024 que desarrolla.

En el **artículo 2** se definen las condiciones básicas de la convocatoria del concurso de méritos, procedimiento mediante el que se cubrirán las plazas de profesores vacantes. Se relaciona, así, el contenido mínimo que ha de incluir toda convocatoria, esto es, las plazas vacantes, los requisitos que han de reunir los candidatos, el plazo y el procedimiento para la presentación de solicitudes, así como la documentación que deben aportar los participantes y, en último término, los méritos específicos y baremación de los mismos.

La cobertura por el sistema de concurso de méritos responde a la exigencia contenida en los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 2, del Decreto 15/2024.

Su convocatoria se atribuye a la dirección general con competencias en materia de recursos humanos de la consejería competente en materia de educación. Sin embargo, el artículo 49.2 de la Ley 1/1986 dispone que *“Las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, tanto por concurso como por libre designación, se aprobarán por el Consejero respectivo. Asimismo, corresponderá al titular de cada Consejería la resolución de las mismas, previo informe de la Consejería de Hacienda”*.

El citado precepto fue modificado por el artículo 10.2 de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, precisamente con el objeto, declarado en su preámbulo, de *“la reordenación de las competencias de aprobación y resolución de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario, residenciándose dichas competencias en los Consejeros respectivos”*.

Por su parte, el artículo 21 del Decreto 248/2023 atribuye a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en su letra d), *“La tramitación y resolución de los procedimientos de gestión de personal docente, incluyendo los relativos a promoción, provisión de puestos de trabajo, movilidad y traslados por causas organizativas y de salud laboral, declaración de situaciones administrativas, reingreso al servicio activo, reconocimiento de servicios previos y de antigüedad y concesión de prestaciones sociales”*, pero no así su convocatoria (a diferencia de lo que sucede con la convocatoria de los procesos de selección derivados de la oferta de empleo público del personal docente –letra b)- o con la convocatoria de los concursos de traslados del personal docente –letra e)-).

Por tanto, deberá justificarse o revisarse la competencia para convocar estos procedimientos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La forma de presentación de las solicitudes debe responder, en cualquier caso, a las exigencias que impone la Ley 39/2015.

Al respecto, cabe traer a colación el informe emitido por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, en el que se indica:

“1.- En el artículo 2.2 se debería tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 14.2.e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece la obligatoriedad para los empleados públicos de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos exclusivamente por lo que debería incorporarse la siguiente regulación:

“Las solicitudes se presentarán electrónicamente, junto con la documentación que debe acompañarlas, a través del Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo regulado en el artículo 6 del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre.

Para la presentación de la solicitud por medios electrónicos, es necesario disponer de uno de los Certificados Electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica, que sean operativos en la Comunidad de Madrid y expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” o cualquier otro sistema de firma electrónica que la Comunidad de Madrid considere válido en los términos y condiciones que se establezcan específicamente para cada tipo de firma.

Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas, de acuerdo con los documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración.

La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se

exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección. No obstante, lo anterior, para la consulta de los datos tributarios del Estado será necesaria la autorización expresa del interesado.

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Al ser los solicitantes sujetos del artículo 14.2 de la Ley 39/2015, obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, la notificación se realizará a través de medios electrónicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 del mismo texto legal. A tal efecto, el solicitante está obligado a estar dado de alta en el servicio de Notificaciones Electrónicas de la Comunidad de Madrid, accediendo al mismo a través de la dirección electrónica "sede.comunidad.madrid".

De conformidad con el artículo 68, apartado 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la convocatoria, el órgano competente requerirá al interesado para que la subsane en el plazo máximo de diez días hábiles, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le entenderá por desistido de su petición”.

Se sugiere atender tales recomendaciones, siquiera mediante la inclusión de una genérica referencia a la precitada Ley 39/2015, ello con independencia de que su contenido, más concreto, pueda incluirse en cada convocatoria específica, como indica la MAIN.

En cuanto a los méritos y baremación requeridos, deberán ser conformes con los que concreta el artículo 3 del proyecto, en consonancia con el artículo 2, apartado 2, del Decreto 15/2024.

El **artículo 3**, enumera los méritos que, como mínimo, se valorarán en los concursos de provisión de plazas.

El artículo contempla distintos méritos distribuidos en tres grupos asignando una puntuación global máxima a cada uno de ellos.

La norma debería asignar puntuaciones específicas a cada uno de los méritos o, cuanto menos, establecer unos criterios mínimos a seguir por las distintas convocatorias para que, al margen de la seguridad jurídica, que aumentaría, se asigne mayor puntuación a los que se declaran prioritarios en el artículo 2, apartado 2, del Decreto 15/2024.

En relación con los méritos, conviene detenerse también en el hecho de que las previsiones del proyecto de orden no se ajustan a las reglas generales contempladas en la Ley 1/1986, en la Ley 4/1989, de 6 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Personal Funcionario de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 4/1989), y en la normativa dictada en desarrollo de las anteriores –esencialmente, el Decreto 53/1989, de 20 de abril, por el que se dictan normas generales sobre procedimiento en convocatorias de provisión de puestos y selección de funcionarios interinos; la Orden 923/1989, de 20 de abril, de la Consejería de Hacienda, por la que se aprueban las bases generales que han de regir en las convocatorias para provisión de puestos de trabajo por los sistemas de concurso de méritos y libre designación, y la Orden 2094/1990, de 31 de agosto, de la Consejería de Hacienda, por la que se regula el sistema general que ha de regir en las diferentes convocatorias que se publiquen para los concursos de provisión de puestos de trabajo-.

Concretamente, el artículo 7.1 de la Ley 4/1989 establece que *“Los méritos a considerar en los concursos tendrán la consideración de preferente y no preferentes”*, siendo méritos preferentes los generales exigidos en todas las convocatorias, y teniendo tal consideración los previstos en su artículo 9, que alude a la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados, las titulaciones académicas, la antigüedad y la posesión de grado personal. En similares términos se pronuncia el artículo 50 de la Ley 1/1986.

Al mismo tiempo, el artículo 7.3 de la Ley 4/1989 dispone que *“En los concursos, los méritos se valorarán de acuerdo con un baremo objetivo, publicado en la convocatoria y de conformidad con lo que se establece en la presente Ley. Dicho baremo puntuará los méritos en una escala de veinticuatro puntos en total. La valoración de todos los méritos preferentes podrá alcanzar un máximo de dieciséis puntos y la de los méritos no preferentes ocho puntos”*, en tanto que el artículo 1.2 incluye, entre los datos que deberán incluirse en todas las convocatorias de concursos, la *“Puntuación mínima*

para la adjudicación de las vacantes convocadas” sin que, a tenor de la disposición adicional quinta, puedan dejarse vacantes los puestos convocados cuando existan concursantes que, habiéndolos solicitado, hayan obtenido una puntuación mínima de diez puntos.

Como puede observarse, la regulación que de los méritos se hace en el precepto que ahora analizamos no se acomoda a las reglas contenidas en la normativa general de función pública que ha quedado expuesta.

Sin embargo, como se expuso en la consideración jurídica segunda del presente informe, el artículo 3.2 de la Ley 1/1986 permite dictar *“normas específicas para adecuarla [la Ley] a las peculiaridades del personal sanitario, docente e investigador”*; precepto que también se destaca en la parte expositiva del Decreto 15/2024.

Por su parte, la disposición derogatoria de la Ley 4/1989 procedió a derogar *“las normas de igual o inferior rango, dictadas con anterioridad, que se opongan a lo previsto en la presente, excepto las relativas al personal docente y sanitario”*, sin establecerse tampoco un plazo de adaptación a las mismas.

De ello se colige la posibilidad de introducir especialidades en la regulación del personal docente, habida cuenta de sus singulares características. En todo caso, entendemos que tales especialidades deben justificarse adecuadamente en el expediente de elaboración de la norma, sin que, en el caso que nos ocupa, se observe una motivación al respecto en la MAIN ni en los informes emitidos a lo largo del procedimiento. Por consiguiente, debe introducirse una justificación expresa y suficiente al efecto, que fundamente la necesidad o conveniencia de la regulación de los méritos introducida (por ejemplo, atendiendo a las singulares características del Programa, los objetivos perseguidos por el mismo, el perfil del profesorado que resulta más idóneo, el carácter temporal de la permanencia en el Programa o cualesquiera otras razones que evidencien la adecuación y acierto de la regulación pretendida).

Por otra parte, debe computarse como mérito la docencia impartida en programas o cursos impartidos de similares características que el Programa de Excelencia del Bachillerato, de acuerdo con el citado apartado 2 del artículo 2 del Decreto 15/2024.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 4** fija la composición de las comisiones de valoración de méritos. También regula las funciones y régimen de la comisión de valoración con remisión, en cuanto al régimen de funcionamiento, a lo establecido en la sección 3ª, capítulo II del título preliminar de la ley 40/2015.

El **artículo 5** concreta la fecha de toma de posesión de los puestos docentes asignados de manera definitiva, sin que debamos realizar sobre ello ninguna consideración.

Los **artículos 6 y 7** tienen como finalidad, como señala la MAIN *“fijar el procedimiento que permita determinar, para cada curso académico, las vacantes que han de cubrirse para el curso siguiente. Ello implica, antes que nada, resolver las prórrogas de profesorado de centros de excelencia y las renovaciones de profesores de aulas de excelencia. Los cuatro puntos en que se estructura el artículo sexto diseñan las líneas esenciales para la resolución de ambos trámites. El artículo séptimo requiere de los centros educativos la remisión a la administración educativa del listado definitivo de vacantes de profesorado del PEB para el curso siguiente”*.

La **disposición adicional primera** responde al contenido de la directriz 39 y contempla la posibilidad de que los miembros de los equipos directivos de los centros de excelencia y de las aulas de excelencia puedan impartir docencia en el “Programa”, siempre que hayan resultado seleccionados en los procedimientos previstos.

Tal posibilidad quedaría condicionada, por tanto, a que el personal directivo cumpla la totalidad de los requisitos derivados de los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 15/2024.

La **disposición adicional segunda** se remite correctamente a la normativa en vigor en materia de protección de datos de carácter personal.

Las disposiciones finales regulan, respectivamente, las habilitaciones para la aplicación de lo dispuesto en la orden y el plazo de entrada en vigor de la misma.

La **disposición final primera**, bajo la rúbrica “*Habilitación para la aplicación*”, autoriza a las direcciones generales competentes en materia de recursos humanos y de centros educativos de educación secundaria de la consejería competente en materia de educación, para adoptar cuantas medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en la orden.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, a fin de que el titular de la dirección general competente pueda dictar cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de la norma. Desde esta perspectiva, nada cabría objetar.

En relación con estas habilitaciones a las direcciones generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 y 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013, de 3 de abril de 2014, hasta los más recientes de 18 de enero y 8 de febrero de 2024, entre otros), que “*en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna*”.

En consecuencia, las “medidas” adoptadas al amparo de tales “habilitaciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero.

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.

Los **anexos** contienen los formularios que deberán emplearse en algunos trámites previstos en esta orden, en particular, en relación con las prórrogas y renovaciones de profesorado, sin que quepa formular alegaciones en relación con su contenido.

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 desarrolla el Decreto 15/2024, de 7 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid», una vez sean atendidas las consideraciones de carácter esencial consignadas en el presente informe, y sin perjuicio de la atención a las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Begoña Basterrechea Burgos

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

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