

N. Ref.: SG/Servicio Jurídico/JLRC

Nº Exp.: Ve-110/2024

Asunto: Informe proyecto Orden de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se establece el régimen de convalidaciones y exenciones entre las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que puede tener sobre la materia de Educación Física la condición de deportista de alto nivel o rendimiento o cursar las enseñanzas profesionales de Danza, en los centros educativos de la comunidad autónoma Castilla-La Mancha.

INFORME JURÍDICO SOBRE EL BORRADOR DE LA ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES, POR LA QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE CONVALIDACIONES Y EXENCIONES ENTRE LAS ENSEÑANZAS PROFESIONALES DE MÚSICA Y DE DANZA Y LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y EL BACHILLERATO, ASÍ COMO LOS EFECTOS QUE PUEDE TENER SOBRE LA MATERIA DE EDUCACIÓN FÍSICA LA CONDICIÓN DE DEPORTISTA DE ALTO NIVEL O RENDIMIENTO O CURSAR LAS ENSEÑANZAS PROFESIONALES DE DANZA, EN LOS CENTROS EDUCATIVOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CASTILLA-LA MANCHA.

Se ha recibido en este Servicio Jurídico petición del escrito de la Director General de Innovación Educativa y Centros por el que se solicita informe jurídico relativo al proyecto de orden de referencia.

Para la emisión del presente informe, la Dirección General únicamente remite el proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se establece el régimen de convalidaciones y exenciones entre las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que puede tener sobre la materia de Educación Física la condición de deportista de alto nivel o rendimiento o cursar las enseñanzas profesionales de Danza, en los centros educativos de la comunidad autónoma Castilla-La Mancha.

En virtud de la documentación presentada y examinado el contenido del proyecto se informa lo siguiente:

PRIMERO. Carácter del informe.

En virtud de lo anterior, el presente informe se emite en el ejercicio de las funciones de asesoramiento en derecho atribuidas por el artículo 11.1.k) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en conexión con el artículo 4 del Decreto 108/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes.

Asimismo, se emite con carácter preceptivo en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, conforme al cual, en la elaboración de la norma, cuando no resulte preceptivo ni se estime conveniente recabar dictamen del Consejo Consultivo, se solicitará informe de los servicios jurídicos

de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.

SEGUNDO. Objeto de la orden y competencia material

Según el artículo 1 del proyecto de Orden remitido, «La presente orden tiene por objeto establecer el régimen de convalidaciones y exenciones de determinadas materias de la Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato y diversas asignaturas de las Enseñanzas Profesionales de Música y de Danza. Asimismo, establece las posibles exenciones de la materia de Educación Física de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato para quienes, simultáneamente, cursen las Enseñanzas Profesionales de Danza o tengan la condición de deportista de alto nivel o rendimiento».

Resulta necesario indicar que nos encontramos ante un reglamento, que según la jurisprudencia del Tribunal Supremo es el instrumento jurídico por el cual se innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, integrándose en él, completándolo y erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción (STS de 9 de marzo de 2001, que recoge una doctrina muy asentada, entre otras en las SSTs de 22 de enero, 5 y 7 de febrero, y 14 de noviembre de 1991).

TERCERO. Potestad reglamentaria.

En relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, ha de partirse del artículo 97 de la Constitución, que reconoce al Gobierno -y en principio sólo a él- la potestad reglamentaria.

En lo relativo a los reglamentos de las Comunidades Autónomas conviene recordar, bajo el punto de vista exclusivo del control, la mención del artículo 153.c) de la Constitución a las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas. Según este precepto, el control de dichas normas se atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que sería, por cierto, una especificación del principio general de control judicial de la potestad reglamentaria de todas las Administraciones Públicas, que aparece contemplada en el artículo 106 de la Constitución.

Las potestades reglamentarias de las Comunidades Autónomas, aun implícitas en la Constitución, tienen reconocimiento más concreto en los Estatutos de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye en exclusiva la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, y de acuerdo con la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, a éste le compete aprobar tanto las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, como aquellas otras de las que se deriven inmediatamente derechos y obligaciones para los ciudadanos -artículo 11-.

Para completar esta cuestión, también conviene traer a colación la normativa que regula la potestad reglamentaria del Estado, la cual, es similar a la de la Comunidad Autónoma.

Finamente, también debemos tener presente el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que en el párrafo tercero del apartado 4 establece que «Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante».

Los Consejeros pueden dictar normas reglamentarias que excedan de las materias propias de su departamento cuando la ley les habilita expresamente para ello, si bien tales habilitaciones tienen carácter excepcional y exigen en todo caso que aparezca debidamente justificadas en la ley y acotado y ordenado su ejercicio para casos concretos.

De forma implícita este artículo no solo establece la necesidad que las habilitaciones a las Consejerías deben estar expresamente indicadas, sino que además, estas se deben hacer con carácter excepcional.

Por otra parte, el artículo 23 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, establece, en su apartado 2.c, que corresponde a las personas titulares de las Consejerías, «c) Ejercer, en las materias propias de su competencia, la potestad reglamentaria». Asimismo, el artículo 36, apartado 1, de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, establece, que «El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias». También, el artículo 37 de la misma ley, señala que las decisiones de las personas titulares de las Consejerías revestirán las formas de Órdenes, las aprobatorias de normas reglamentarias de la competencia de uno o de varios Consejeros.

Por tanto, los titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria y el instrumento formal mediante el cual la ejercen es la Orden y dicha potestad reglamentaria se ciñe al ámbito interno de la Administración, a la regulación de las relaciones especiales de sujeción o amparadas en un título habilitante específico y, sólo si existe expresa habilitación normativa. En otros términos, que, a falta de habilitación, no se pueden regular situaciones jurídicas generales de los particulares mediante Orden, y en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento.

CUARTO. Convalidaciones. Competencia.

De conformidad con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, las convalidaciones son competencia exclusiva del Gobierno. En virtud de esta competencia, y en

relación con las enseñanzas objeto del presente informe se publicó el Real Decreto 242/2009, de 27 de febrero, que en su Disposición adicional segunda establece que las Administraciones educativas podrán establecer convalidaciones cuando éstas afecten a las materias optativas de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, teniendo en cuenta las convalidaciones establecidas en ese Real Decreto.

Como hemos mencionado los Consejeros pueden dictar normas reglamentarias que excedan de las materias propias de su departamento cuando la ley les habilita expresamente para ello, si bien tales habilitaciones tienen carácter excepcional y exigen en todo caso que aparezca debidamente justificadas en la ley y acotado y ordenado su ejercicio para casos concretos. En relación con la mencionada habilitación especial el Decreto 82/2022, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo de Educación Secundaria Obligatoria en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, en su disposición adicional quinta, bajo el título «Simultaneidad de estudios» establece que:

«La consejería competente en materia de educación facilitará la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales y educación secundaria obligatoria. Con este fin, se podrán adoptar las oportunas medidas de organización y de ordenación académica que incluirán, entre otras, las convalidaciones y la creación de centros integrados.»

También el Decreto 83/2022, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo de Bachillerato en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, en su disposición adicional quinta. «Simultaneidad de estudios» dispone que:

«La consejería competente en materia de educación facilitará la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales y las de educación secundaria. Con este fin, se podrán adoptar las oportunas medidas de organización y de ordenación académica que incluirán, entre otras, las convalidaciones correspondientes y la creación de centros integrados».

Por tanto, en virtud de las citadas normas, se habilita a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, la posibilidad de la adoptar las medidas oportunas de regular las convalidaciones correspondientes.

En este sentido, el Decreto 108/2023, de 25 de julio, establece en su artículo 1 que a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes le corresponde diseñar y ejecutar la política regional en materia educativa, universitaria, cultural, deportiva, de juventud, de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, conforme a los acuerdos del Consejo de Gobierno y a la legislación vigente, y en el artículo 2, se establece que corresponde a la persona titular de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes la potestad reglamentaria en el ámbito de competencia de la Consejería.

Por tanto, en cuanto a la competencia para la aprobación de la orden objeto del presente informe, ésta le corresponde a la persona titular de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.2.c), en relación con el artículo 37.1.e) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, y el Decreto 108/2023, de 25 de julio.

QUINTO. Régimen jurídico y antecedentes de la norma.

En cuanto al régimen jurídico de la norma se debe tener en cuenta la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria y el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato, el Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento, el Real Decreto 242/2009 de 27 de febrero, por el que se establecen convalidaciones entre las Enseñanzas Profesionales de Música y de Danza y la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que sobre la materia de Educación Física deben tener la condición de deportista de alto nivel o alto rendimiento y las Enseñanzas Profesionales de Danza; el Decreto 82/2022, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo de Educación Secundaria Obligatoria en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y el Decreto 83/2022, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo de Bachillerato en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha.

En cuanto a los antecedentes de la norma, podemos destacar la Orden de 22/09/2009, de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se regula el régimen de convalidaciones entre las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que sobre la materia de Educación Física deben tener la condición de deportista de alto nivel o alto rendimiento y las enseñanzas profesionales de Danza en los centros educativos de Castilla-La Mancha.

En relación con lo anterior, la norma proyectada, en su disposición derogatoria única, deroga la mencionada Orden de 22/09/2009, de la Consejería de Educación y Ciencia.

SEXTO. Contenido

El proyecto de orden consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva que está integrada por 10 artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Además, contiene 6 anexos.

Si bien el contenido de la norma se adapta, con carácter general, a lo establecido en el ordenamiento jurídico, se han de realizar las siguientes observaciones:

- En el **preámbulo** deben suprimirse las referencias a las distintas modificaciones de las normas. Esta referencia puede tener cabida en la Memoria Justificativa en cuanto que en ella se aclara el origen de las distintas

modificantes que haya podido tener la norma en esta materia. Sin embargo, el contenido del preámbulo de una orden debe ser más concreto, remitiéndose únicamente a la norma principal y a los artículos que son de directa aplicación.

Desde este punto de partida se podría suprimir las referencias a la Ley Orgánica 3/2020, de 29 diciembre y el Real Decreto 14/2023, de 17 de enero.

- En el texto de la norma, y en concreto, en los **artículos 3, 4, y 7 de la Orden** se reproducen parcialmente artículos el Real Decreto 242/2009 de 27 de febrero- que se dictó en virtud de la competencia exclusiva estatal- y en otros casos se modifica o altera su redacción.

Ante tal situación, la jurisprudencia determina que es contrario al principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 CE, incluso puede suponer la declaración de inconstitucionalidad del precepto o norma autonómica. Más si cabe, si, además como en este caso, se altera el contenido de dichos preceptos.

Así por ejemplo vemos que en el artículo 7 de la Orden se altera la redacción del artículo 4 del Real Decreto, o se omite un párrafo. Y lo mismo ocurre con nuestro artículo 3 en relación con el artículo 1 del Real Decreto.

Por dicho motivo, cuando como en nuestro caso, se quiera reproducir dichas normas, lo que se debe hacer es mencionar el artículo de la norma estatal de procedencia y además debe reproducirse fielmente, sin alterar su literalidad.

- El párrafo del **artículo 1** no debe numerarse porque sólo tiene más párrafos ni apartados.
- En el **artículo 2** se establece un concepto de convalidación, cuya finalidad, dice el apartado a) es la obtención del título de ESO o de Bachillerato.

No obstante, si la convalidación es confirmar que una determinada formación está superada por el interesado dando validez académica a la formación aportada por éste y siempre con la finalidad de continuar estudios en el sistema educativo español evitando, de esa manera, volver a cursar las materias objeto de dicha convalidación¹, no queda muy claro si la intención de la norma es que su única finalidad es la de obtener los títulos de ESO o de Bachillerato, o la obtención de los títulos de Enseñanzas Profesionales de Danza y de Música a tenor de los Anexos de la propia Orden. Por tanto dicha cuestión debe aclararse.

- El **artículo 4**, contiene no sólo consideraciones generales, como dice su título, sino cuestiones que deberían estar incluidas en la parte procedimental, como cuando señala en el apartado 2, los documentos que deben ser aportados en la solicitud.

¹ Concepto definido en <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/servicios-al-ciudadano/catalogo/gestion-titulos/estudios-no-universitarios/titulos-espanoles/convalidaciones.html>

Por tanto, y para una mejor sistemática de la norma, los preceptos que se refieran a la parte del procedimiento que debe seguir las solicitudes deben colocarse en el artículo correspondiente, y no de forma dispersa por todo el articulado.

- En el **artículo 7**, apartado primero se establece que se *«podrán solicitar la exención de la materia de Educación Física de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, quienes cursen estos estudios y acrediten tener la condición de deportista de alto nivel o de alto rendimiento o cursen, simultáneamente, las Enseñanzas Profesionales de Danza»*, y en el apartado b del artículo 3 *«Que curse las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato y acredite su condición de deportista de alto nivel o rendimiento»*.

Esta diferencia debe aclararse, porque evidentemente el requisito es distinto en un artículo que en otro, y en cualquier caso, debe respetarse el artículo del Real Decreto.

- El **artículo 8** debería tener un mínimo de orden.

Este artículo debería iniciarse con los párrafos dedicados a la solicitud, plazos de la misma, formularios y documentación que se debe acompañar. Así mismo debe añadirse los correspondientes plazos de subsanación de las solicitudes. Desde el punto de la vista procedimental, por tanto, no tiene sentido, por sistemática de la norma, que el plazo de las solicitudes sea el último artículo **-artículo 10-** de la Orden.

Esta dispersión provoca, al mismo tiempo, falta de coherencia interna, como en el apartado 5 que establece un plazo aparente de presentación de solicitudes para una modalidad concreta, cuando dice «Para justificar la exención de la materia de Educación Física, se deberá presentar, al **inicio de cada curso**, junto con la solicitud correspondiente, el documento que acredite estar cursando». En parecidos términos se expresa el apartado 2 del **artículo 7**.

Esto es, existe dispersión de las cláusulas dedicadas al plazo de presentación de solicitudes, debiendo quedar claro el plazo inicial -no al «inicio del curso»-, así como el plazo final de presentación de las solicitudes.

No obstante, sobre el procedimiento a seguir por los interesados, se debe seguir las siguientes pautas:

1. Debe redactarse un artículo dedicado únicamente a las solicitudes, en el que se indique:
 - a. El plazo de presentación de solicitudes.
 - b. Forma (medios) de presentación de las solicitudes.
 - c. Órgano al que deben ir dirigidas.
 - d. Modelos (anexos) de la solicitud.

- e. Documentos que deben acompañar a los Anexos.
 - f. Plazo de 10 días hábiles para su subsanación de las solicitudes.
 - g. Inadmisión de las solicitudes presentadas fuera de plazo.
2. Un artículo dedicado a la instrucción del procedimiento.
- En la instrucción, una vez las solicitudes hayan sido admitidas a trámite, esto es, se hayan subsanado todas las deficiencias de la solicitud o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, se comprobará, por el órgano correspondiente si las asignaturas tienen los elementos necesarios para su convalidación o exención.
3. Un artículo dedicado a la resolución del procedimiento, en el que se incluya:
- a. El órgano competente para dictar la Resolución.
 - b. El plazo máximo para dictar la Resolución.
 - c. Los efectos del silencio administrativo.
 - d. Formas de notificación de la Resolución a tenor de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
 - e. Hay que indicar que la Resolución no agota la vía administrativa, y los recursos que contra la Resolución del procedimiento proceden

Debemos que tener en cuenta que este procedimiento, que está constituido por una serie de cauces formales, no solo debe proteger los derechos de los ciudadanos -el alumnado-, sino que al ir dirigido a los centros docentes debe estar articulado de tal forma que quede garantizada la claridad de las actuaciones que deben hacer.

- En la **disposición final primera**, el título es incorrecto.

La habilitación no puede llevar implícita el desarrollo de la orden porque ni la orden como tal tiene desarrollo normativo, ni la Viceconsejería de Educación, Universidades e Investigación tiene atribuida la potestad reglamentaria. Por tanto, el título únicamente debe ser el de «Habilitación».

Siguiendo con esta disposición, también es incorrecto el órgano administrativo que se cita, porque su nombre es Viceconsejería de Educación, Universidades e Investigación.

Por otra parte, también es incorrecto mencionar el órgano concreto que tiene atribuida una determinada competencia, porque dado que nos encontramos ante una norma -con vocación de permanencia- el nombre del órgano administrativo puede cambiar durante el tiempo de vigencia de la norma, y por eso, la cita correcta sería «la persona titular del Órgano directivo o de apoyo con competencia en».



Finalmente, se recomienda que dentro de esta habilitación se encuentre la posibilidad modificar los anexos, sin que para ello sea necesario modificar la norma. Por dicho motivo, debe añadirse el siguiente párrafo o parecido: «[...] *la presente orden, así como para actualizar y modificar los anexos recogidos en la misma*».

- La **disposición final segunda** indica que la Orden entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

No se prevé “vacatio legis”; ni se justifica en el expediente administrativo por qué no se cumple la regla general dispuesta en el artículo 36 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, de Gobierno y de Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que estipula ‘Las disposiciones regionales entrarán en vigor a los 20 días de su entera publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, salvo que en ellas se dispusiera lo contrario’. Se aconseja respetar el período de vacatio legis necesario para la constancia y conocimiento de la norma en aras a la seguridad jurídica de las personas destinatarias de la misma.

- En la **disposición derogatoria** debe suprimirse el término «de inferior rango» por cuanto la Orden es el reglamento de inferior rango.

En la disposición derogatoria sería más correcto, utilizar dos párrafos distintos, uno dirigido a la norma que concretamente se deroga, y otro, más general, dirigido a cualquier otra norma que pueda oponerse a la nueva orden, siguiendo el siguiente esquema:

1. *Queda derogada la Orden [...].*

2. *Quedan derogadas las demás disposiciones del mismo rango que se opongan a lo establecido en la presente orden.*

- En conclusión y con carácter general, todo el texto de la norma está dotado de falta de claridad, confusión y dispersión de su contenido, dificultando por ese motivo un claro análisis de la misma. Por dicho motivo, debe realizar un repaso sosegado de la misma y deben seguirse los criterios que se han señalado en párrafos anteriores.

SEXTO. Tramitación.

En relación con el procedimiento de elaboración de la norma proyectada, cabe señalar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se regula, con carácter general, en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Por otra parte, resulta necesario tener en cuenta el impacto que tiene la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y su aplicación, conforme a lo establecido sobre la misma en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Constitucional. Por tanto, y teniendo en

cuenta lo anterior, en cuanto al procedimiento de elaboración de la orden, se debe seguir la siguiente tramitación:

- **Consulta pública previa a la elaboración del reglamento.**

Según el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:*

- 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 posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.»*

La consulta pública previa tiene una sustantividad propia y unos objetivos distintos, debiendo permitir a la ciudadanía participar en la fase de preparación del proyecto normativo, antes de tomar la decisión de acometer una determinada regulación, permitiendo la proposición de alternativas y admitiendo la hipotética posibilidad de convencer a la Administración de acometer otra acción u omisión normativa, y por tanto, no puede incorporarse en la misma ningún texto normativo, porque justamente lo que se pregunta su propia existencia.

La forma de efectuar la consulta previa debe realizarse conforme al Acuerdo de 01/02/2022, del Consejo de Gobierno, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa y la Instrucción de 1 de febrero de 2019, de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, sobre la publicidad activa de la información de relevancia jurídica y sobre planificación de la Consejería.

Una de las principales cuestiones que se han planteado en torno a la consulta pública previa versa sobre las consecuencias jurídicas de la omisión de dicho trámite. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, no prevé los efectos jurídicos que conlleva la falta de realización de la consulta previa, circunstancia que ha comportado una disparidad interpretativa.

La mayoría de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia han considerado que la omisión de este trámite, o su práctica inadecuada, comporta la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria aprobada (Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 588/2019, de 28 de junio de 2019 (Sección 2ª, rec. 515/2017); Sentencia 166/2022, de 31 de marzo de 2022, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (rec. 374/2020); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede Las Palmas de Gran Canaria)

25/2022, de 27 de enero de 2022 (rec. 195/2017) o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 88/2019, de 10 de abril de 2019.

En conclusión, en la tramitación remitida se han omitido este trámite de consulta previa, que puede originar la anulación de la norma atendiendo a los criterios jurisprudenciales antes señalados.

- **Memoria justificativa**

El artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, establece el requisito de incorporar una Memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

Para ello puede seguirse los criterios establecidos en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y cuyo objeto es desarrollar las previsiones relativas a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias.

Análisis impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia.

Según 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, establece en su artículo 22 quinquies que «Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia».

Por otra parte, según la Disposición adicional décima «Impacto de las normas en la familia», de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, «Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia».

- **Acuerdo de inicio de la elaboración de la norma.**

Según el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre el ejercicio de la potestad reglamentaria requerirá que se incorpore la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria.

La consulta pública previa tiene una sustantividad propia cuyo objetivo es permitir a la ciudadanía participar en la fase de preparación del proyecto normativo, antes de tomar la decisión de acometer una determinada regulación, permitiendo la proposición de alternativas y admitiendo la hipotética posibilidad de convencer a la Administración de acometer otra acción u omisión normativa.

Por tanto, esta conveniencia se debe plantear después del término de la consulta previa, y valoradas las opiniones de los ciudadanos. Una vez terminada esta fase deberá incorporarse al expediente, en su caso, la

Memoria Justificativa y la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria.

- **Dirección General de presupuestos.**

En virtud del artículo 22 de la Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024, “Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los planes, programas, convenios y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera TAREA”.

En la Memoria Justificativa y Económica que se acompañe en el expediente debe indicarse si las medidas incluidas en la norma suponen un aumento de gastos o minoración de los ingresos que determine la necesidad de realizar dicho trámite.

- **Consejo Escolar de Castilla-La Mancha**

De acuerdo con el artículo 13, apartado 1.b) de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación de Castilla-La Mancha, el proyecto de reglamento debe ser sometido al conocimiento del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha en la tramitación de los siguientes expedientes:

Los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones generales concernientes a enseñanzas previas a la Universidad que afecten directamente al ejercicio efectivo del derecho a la educación, a la libertad de enseñanza y al cumplimiento de las obligaciones que impone el artículo 27 de la Constitución Española a los poderes públicos.

Por tanto, el proyecto de reglamento debe ser sometido al conocimiento del **Consejo Escolar de Castilla-La Mancha** al regular aspectos concernientes a enseñanzas no universitarias que afecten directamente al ejercicio efectivo del derecho a la educación, a la libertad de enseñanza y al cumplimiento de las obligaciones que impone el artículo 27 de la Constitución Española a los poderes públicos.

Dado que el artículo 5 de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación de Castilla-La Mancha, dispone que:

«El Consejo Escolar de Castilla-La Mancha es el órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno Regional así como de participación de la sociedad castellano manchega en la programación general de la enseñanza en los niveles anteriores a la Universidad en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma».

Por tanto, este requisito de información pública y de audiencia a los interesados estaría cumplido con la participación del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha.

- **Informe Inspección General de Servicios.**

En virtud de lo establecido en el artículo 34 del Decreto 69/2012, de 29 de marzo de 2012, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el órgano gestor debe incorporar al expediente el Informe del Coordinador de Calidad de la Consejería, o de quien desempeñe dichas funciones, con la medición concreta de cargas que resulta comparando la normativa preexistente y la que se propone.

- **Publicación en el DOCM.**

En virtud del artículo 36 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, sobre régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el Decreto, para su entrada en vigor deberá publicarse en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En virtud de lo anteriormente citado, y **corregidas las observaciones planteadas**, se informa favorablemente el borrador la orden de referencia. Es cuanto cabe informar con carácter preceptivo y no vinculante.

En Toledo, a la fecha de la firma electrónica

EL JEFE DE SECCIÓN

EL JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO