

Dictamen n°: **383/17**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.09.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 21 de septiembre de 2017 sobre la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de Decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Currículo de la Educación Primaria.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito que ha cursado entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 4 de septiembre de 2017, formula preceptiva consulta correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en su sesión de 21 de septiembre de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto normativo sometido a Dictamen consta de una parte expositiva y de otra dispositiva.

La parte expositiva consta de trece párrafos.

Comienza por dar cuenta del antecedente del proyecto, que es el Decreto 89/2014, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Currículo de la Educación Primaria (en adelante, “*Decreto 89/2014*”), y señala como finalidad de la iniciativa reglamentaria el dar cumplimiento a lo establecido en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria (en adelante, “*Real Decreto 126/2014*”), en cuanto a “*los temas transversales*” que, derivándose de dicha norma estatal, no fueron incluidos en la redacción inicial.

Asimismo, cita como segundo fundamento de la modificación propuesta el adecuar el texto del decreto a las leyes autonómicas 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Tras apelar a estas normas, se refiere a dos objetivos transversales a integrar en la Educación Primaria, cuales son la construcción de una cultura de la paz y la sensibilización y comprensión de los problemas que sufren las víctimas del terrorismo y la prevención de la violencia en el deporte.

A continuación, alude a la introducción de modificaciones en los horarios previstos para la educación bilingüe debido a su “*natural evolución*” y a la introducción de nuevos desarrollos legislativos en sus programas. Este cambio, según expresa, se adecuaría a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A continuación, alude a la previsión competencial del Estatuto de Autonomía de Madrid que ampara el dictado de la norma y a su anclaje en lo dispuesto en el artículo 6.bis.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como a los trámites realizados en el procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

Tras hacer referencia a la competencia del Consejo de Gobierno para su dictado, en el último párrafo contiene la fórmula promulgatoria.

En cuanto a la parte dispositiva, contiene un artículo único, bajo la denominación “*Modificación del Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria*”. Dicho precepto se divide en cuatro apartados.

El apartado uno da nueva redacción al artículo 8 del Decreto 89/2014.

El apartado dos modifica el artículo 16 del mismo reglamento en su primer apartado.

El apartado tres cambia la redacción de la disposición adicional primera, referida a los colegios bilingües.

El apartado cuatro modifica el Anexo IV del reglamento afectado.

El proyecto se completa con una disposición final, referida a la “*Entrada en vigor*” del decreto, que se prevé se produzca el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente administrativo remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos.

- 1.- Texto del proyecto de Decreto.
- 2.- Memorias abreviadas del análisis de impacto normativo, de 21 de julio y de 22 de agosto de 2017, respectivamente.
- 3.- Dictamen 16/2017, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, adoptado en reunión de 31 de mayo.
- 4.- Dictamen 34/2017, del mismo órgano, fechado el 27 de julio.
- 5.- Votos particulares suscritos el 31 de mayo por los dos consejeros de la Federación de Padres y Madres Francisco Giner de los Ríos y, ya con fecha 2 de junio, por las consejeras del sindicato Comisiones Obreras en la Comisión Permanente del Consejo Escolar.
- 6.- Informe de 4 de mayo de 2017, de la Dirección General de la Mujer, sobre el impacto por razón de género.
- 7.- Informe de 9 de junio de 2017, del director general de la Familia y el Menor, sobre el impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.
- 8.- Informe de 3 de mayo de 2017, del director general de Servicios Sociales e Integración Social, sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- 9.- Observaciones formuladas por las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid.

Mediante escrito de 4 de mayo de 2017, el secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio declinó expresamente hacer observaciones al proyecto.

El 9 de mayo de 2017, el secretario general técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno indicó, en cuanto a los aspectos formales, la necesidad de dividir el único artículo en apartados

conforme a las directrices de técnica normativa, y criticó la Memoria en el sentido de no analizar otras alternativas de regulación, identificar las cargas administrativas que conlleva en proyecto ni aludir a las razones por las que se había omitido el trámite de consulta pública.

Por su parte, el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda realizó en fecha 12 de mayo algunas sugerencias al tratamiento dado a la educación bilingüe en la propuesta de reglamento. Así, estimaba oportuno que el apartado cuatro de la nueva disposición adicional primera del Decreto 89/2014 especificara que el mismo hacía referencia a los colegios públicos, e incluyera una concreción semejante a la incluida en el apartado cuarto en relación con la educación concertada. Asimismo, llamaba la atención sobre la falta de explicación de los motivos que justificaban la eliminación de las singularidades de horario de los colegios bilingües.

Ya el día 18 de mayo, el secretario general técnico de la Consejería de Sanidad significó los preceptos de las ya citadas leyes autonómicas 2 y 3/2016 que daban lugar a la modificación del reglamento, y que no eran objeto de cita concreta en la parte expositiva del proyecto, abogando por su introducción. Asimismo, desde el punto de vista formal, proponía la división en apartados del artículo único y el que no se repitiera en dicho precepto la referencia al reglamento objeto de reforma, al realizarse ya en su título. Concluía advirtiendo sobre la falta de inclusión del resumen ejecutivo en la Memoria y sobre la falta de expresión de los motivos por los que se introducían modificaciones en el régimen de los colegios bilingües.

En informe de 19 de mayo, el secretario general técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia incidía en la necesidad de introducir en el proyecto pedagogías para el respeto de las personas LGTBI en los currículos y programas educativos. Conforme a dicha finalidad,

proponía la introducción de sendos añadidos en los apartados d) y m) del artículo 4 del proyecto reglamentario.

Finalmente, con fecha 22 de mayo, el secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras manifestó la falta de formulación de observaciones por su parte.

10.- Informe del secretario general técnico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de fecha 28 de julio de 2017.

11.- Informe de 2 de agosto de 2017, de la letrada jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte con el visto bueno del abogado general, por la que se dictamina favorablemente la propuesta normativa a expensas de la toma en consideración de la consideración esencial que, junto a otras observaciones –algunas de ellas de técnica normativa-, realiza.

La observación esencial hacía referencia a la falta de incorporación como elemento transversal del fomento de medidas para que el alumnado participe en actividades que le permitan afianzar el espíritu emprendedor y la iniciativa empresarial a partir de aptitudes como la creatividad, la autonomía, la iniciativa, el trabajo en equipo, la confianza en uno mismo y el sentido crítico conforme a lo previsto en el artículo 10.4 del Real Decreto 126/2014. Asimismo, sugería la conveniencia de establecer una *vacatio legis* en orden al conocimiento de la norma por sus destinatarios y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación.

12.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone: “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La educación es materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, si bien corresponde a las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la legislación estatal, dictar normas de ejecución y desarrollo.

Por su parte, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM), en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las leyes orgánicas que lo desarrollen, 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.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado ha aprobado:

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que en su artículo 6 bis.1.e) atribuye al Gobierno de la Nación

“El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica”.

Asimismo, su artículo 6 bis.2.c) establece:

“Dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con los apartados anteriores, las Administraciones educativas podrán:

1º Complementar los contenidos de las asignaturas troncales.

2º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

3º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.

4º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.

5º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

6º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

7º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”.

- El Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, cuyo artículo 3.1.b) reproduce literalmente el precepto legal que se acaba de transcribir.

En particular, dentro del mismo, el artículo 7 se refiere a los objetivos de la Educación Primaria y el artículo 10 a los “*Elementos transversales*”, que constituyen el objeto principal del proyecto de decreto.

- La Comunidad de Madrid, mediante el Decreto 89/2014, de 24 de julio, abordó el desarrollo de la LOE en la materia que nos ocupa mediante la determinación completa del currículo de Educación Primaria establecido por el Real Decreto 126/2014.

En este sentido, el proyecto de decreto que nos ocupa, en cuanto realiza la modificación en aspectos puntuales del Decreto 89/2014, de 24 de julio, responde a la naturaleza propia del reglamento ejecutivo, conforme viene concebido, entre otras muchas, en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 (Rec. 171/2012):

“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

Como ya advirtiera el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 319/14, de 23 de julio, sobre el proyecto de decreto del currículo de la Educación Primaria en el ámbito autonómico madrileño, la naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no resultó inicialmente pacífica, produciéndose una doctrina judicial discrepante en torno a su naturaleza. La controversia fue dirimida por el Tribunal Supremo en la conocida sentencia de 26 de mayo de 2010 (Rec. 3980/2008), sobre el Decreto por el que se estableció el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, concluyéndose que dicha norma suponía el desarrollo y no la mera ejecución de la normativa básica estatal, doctrina acogida por este órgano consultivo en numerosas ocasiones (verbigracia, los dictámenes 127 y 132/16). Conforme a ello, puede afirmarse la naturaleza genuinamente reglamentaria del proyecto que se nos somete a consulta, lo que convierte en preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

El rango normativo es el adecuado, el de Decreto, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, conforme a la ya resaltada naturaleza de disposición de carácter general. Además, y conforme destaca el informe del Servicio Jurídico en la Consejería promotora de la norma, ese es el rango necesario toda vez que se pretende la modificación de una norma de dicha naturaleza.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre.

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

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en adelante “*Ley del Gobierno*”, que contempla en su artículo 26 el procedimiento de elaboración de los reglamentos y a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) que, bajo la rúbrica “*de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, contiene normas sobre el procedimiento para la elaboración de disposiciones reglamentarias.

La Ley del Gobierno ha sido objeto de modificación por el apartado 12 de la disposición final tercera de la LRJSP. En nuestro caso, al tratarse de un procedimiento iniciado tras la entrada en vigor de la LRJSP, resulta de aplicación la nueva redacción del artículo 26. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, teniendo presentes además, como antes apuntábamos, las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, que han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existe ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017 (sí para el año 2018, aprobado por el Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, que tampoco alude a ningún decreto específico para la materia de la Educación Primaria).

La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el correspondiente Plan Anual Normativo, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno.

2. El artículo 26.2 de la Ley del Gobierno dispone que se sustancie una consulta pública, *“a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:*

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

En el supuesto objeto de dictamen, el proyecto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previa a la redacción del texto. No obstante, cabe recordar que el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, permite prescindir de dicho trámite cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga

obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo justifica la falta de cumplimiento del trámite en la primera y la última de estas causas, y, ciertamente, ni se prevé un posible impacto económico del proyecto una vez entre en vigor ni la reforma va más allá de afectar a cuestiones concretas del currículo de la Educación Primaria.

3. La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en la materia educativa según lo dispuesto en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid; en el Decreto 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y en el Decreto 100/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa encuentra su regulación desarrollada en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Como hemos señalado con frecuencia (así, en el ya citado Dictamen 411/16), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en 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 (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con

una versión definitiva. En el caso analizado, el expediente administrativo del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria contiene dos memorias. La primera de ellas, fechada el 21 de julio de 2017, es posterior al trámite de audiencia, ya que en el resumen de la tramitación del procedimiento incluye referencia a la alegación realizada por una ciudadana en dicho trámite, e inmediatamente anterior al informe de la Abogacía General, y contiene el resumen de los trámites seguidos hasta el momento. La segunda y última, de 22 de agosto de 2017, es posterior al informe de este último órgano y añade la referencia al informe de éste. Desde este punto de vista, puede considerarse que se ha cumplido la función que le es propia de ir recogiendo y dando respuesta a los diversos trámites del procedimiento.

No obstante, debe significarse la falta de remisión a este órgano consultivo de la primera versión de la Memoria, dejación que contrasta con el deber de remitir completos los expedientes a este órgano consultivo (art. 19.1 del ROFCJA) y dificulta la revisión del ajuste de la Memoria al fin que le es propio, esto es, si puede entenderse debidamente cumplido el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que la configura como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo.

En concreto, la Memoria se ha detenido en señalar la falta de impacto en la mayor parte de afecciones que en su contenido han de ser consideradas, haciendo alusión al cumplimiento de los trámites del procedimiento.

Así, incluye una referencia al impacto económico y presupuestario, indicando que la norma proyectada no tiene ningún impacto económico no sobre la competencia ni implica cargas administrativas para los ciudadanos. En este punto, la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de

Madrid para 2017, dispensa *sensu contrario* la remisión a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de aquellos proyectos de disposiciones administrativas cuya aprobación y aplicación no pueda suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en dicha ley, o que no sea susceptible de comprometer fondos de ejercicios futuros.

En relación con el informe sobre el impacto por razón de género, la Memoria remitida expone igualmente la falta de impacto en la materia, habiendo informado en dicho sentido la Dirección General de la Mujer.

Lo mismo se dice en cuanto al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, conforme a lo señalado en el informe del director general de Servicios Sociales e Integración Social.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, su previsión resulta igualmente necesaria a tenor de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Consta igualmente en el expediente la emisión del correspondiente informe por el director general de la Familia y el Menor.

4. De conformidad con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

El proyecto de reglamento ha sido sometido al informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, que, conforme al artículo 21.b) de la

Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, modificado por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, debe ser preceptivamente consultado sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias que, en materia de enseñanza no universitaria, elabore la Consejería de Educación y deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En nuestro caso, como ya se ha dicho consta la emisión del correspondiente informe por la Abogacía General.

5. En todo caso, el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno prevé que los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

En aplicación de este artículo se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

6. Por lo que se refiere al trámite de audiencia, esta Comisión Jurídica Asesora viene observando, entre otros, en los dictámenes 325/17, de 27 de julio, y 352/17, de 7 de septiembre, la conveniencia de que, como añadido al trámite de audiencia a los ciudadanos a través del portal web correspondiente, se dé audiencia a los sectores directamente afectados por el proyecto de Decreto, tales como serían en nuestro caso las asociaciones de padres y madres de alumnos, las asociaciones y federaciones

empresariales del ámbito educativo o los sindicatos de trabajadores del sector educativo.

En este sentido, los artículos 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, dispone que:

“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

En el caso analizado, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia según refiere la Memoria, si bien no se ha dado audiencia específica a las organizaciones y asociaciones representativas de los sectores afectados.

No obstante, la trascendencia de esa falta resulta mitigada en el caso por la solicitud y obtención del informe del Consejo Escolar. Según venimos recordando con reiteración (entre otros, dictámenes 121 y 132/17, de 23 de marzo), a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en dicho órgano están representados los sectores generalmente implicados en el ámbito educativo a los que pudiera afectar la norma proyectada (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de

administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros).

En cambio, no están representados como tales en el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid las asociaciones, entidades y organizaciones representativas de los colectivos de personas LGTBI, a los que el artículo 47 de la Ley 2/2016 confiere el carácter de titulares de intereses legítimos colectivos en los procedimientos administrativos que les afecten. Ahora bien, como ya hemos declarado en nuestro Dictamen 325/2017, de 27 de julio, los artículos 133.2 de la LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno configuran como potestativa la audiencia específica de los sectores afectados una vez que se haya cumplimentado el trámite de audiencia general a través de la publicación del texto en el portal web correspondiente.

Se plantea si, a la vista del artículo 32 de la Ley 3/2016, que prevé que la Consejería competente en materia de educación *“revisará los contenidos de información, divulgación y formación que ya existan en los distintos niveles de enseñanza y en otros ámbitos formativos, para lo que dará audiencia a las asociaciones, organizaciones y colectivos LGTBI”*, es preceptiva la audiencia de estas asociaciones en la tramitación del presente proyecto de decreto.

Del precepto citado parece desprenderse que solo será necesaria su audiencia cuando se trate de la revisión de los contenidos existentes en los distintos niveles de enseñanza; no para otras cuestiones, como son, en el presente caso, la introducción en el currículo de elementos transversales o la modificación de horarios en los colegios bilingües.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

1. El proyecto nace con dos propósitos. El primero se refiere a la ampliación de los elementos transversales de la Educación Primaria, bien

con la finalidad de recoger las finalidades establecidas en el Real Decreto 126/2014, bien con la de proceder al desarrollo de leyes autonómicas (las ya citadas leyes autonómicas 2 y 3/2016), bien con la finalidad de dar cabida en el ámbito educativo a la prevención de la violencia en el deporte. A esas finalidades se hace referencia en los primeros párrafos de la parte expositiva.

La segunda de las finalidades es la de introducir modificaciones en los horarios previstos para la educación bilingüe. Este cambio se justifica en la parte expositiva, al igual que en la Memoria, apelando a la “*natural evolución*” y a la introducción de nuevos desarrollos legislativos en sus programas, así como a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Con tan genérica explicación, no parece que el destinatario de la norma pueda alcanzar a comprender cuál es la finalidad de la modificación propuesta. Esta carencia de la Memoria debe ser relacionada con la modificación del contenido de la disposición adicional primera del Decreto 89/2014 que también pretende acometer el proyecto que analizamos; como más adelante se verá, el contenido de dicho precepto genera confusión interpretativa, carencia que es necesario salvar incorporando las necesarias explicaciones en la parte expositiva de modo que quien está llamado a interpretar la norma pueda hacerse una idea cabal del mandato que implica su vigencia.

Precisamente la Directriz 12 de Técnica Normativa incide en la finalidad de la parte expositiva de las disposiciones reglamentarias, llamada a cumplir la función de describir su contenido indicando su objeto y finalidad, acudiendo incluso al resumen sucinto del contenido de la disposición cuando ello implique una mejor comprensión del texto.

De ahí que se estime necesario que se introduzca la justificación de la misma en la parte expositiva del proyecto, ya que el objeto y finalidad de la norma, para ser accesible al ciudadano, debe estar definido en términos claros y concretos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, en la parte expositiva 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. En aplicación de dicho precepto, sería deseable una justificación más detallada de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, puesto que el mandato del legislador estatal (*“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*) exige más que una vaga alusión a la adecuación de la propuesta a los citados principios.

2. El artículo único del proyecto de reglamento, bajo la rúbrica *“Modificación del Decreto 89/14, de 24 de julio, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Currículo de la Educación Primaria”*, circunscribe su contenido a dar una nueva redacción a su artículo 8. Su título permanece invariable, y anticipa su objeto: *“Elementos transversales del currículo”*.

Conviene recordar que el currículo, según el artículo 6 de la LOE en la redacción dada por la LOMCE, se define como la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas, estando integrado, entre otros aspectos, por los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa -art. 6.1 y 2.a)-. Los elementos transversales no son sino objetivos de la educación que vienen determinados por la incidencia en la misma de valores, principios y derechos cuyo origen se halla fuera de la estricta vertiente académica pero

que, por su incidencia en la formación del alumnado como futuro elemento social, deben ser integrados en el proceso educativo de los jóvenes.

El primero de los doce apartados del nuevo artículo 8, frente a los cinco de la redacción actual, señala que:

“La Consejería con competencias en materia de educación fomentará la calidad, equidad e inclusión educativa de las personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades y no discriminación por razón de discapacidad, medidas de flexibilización y alternativas metodológicas, adaptaciones curriculares, accesibilidad universal, diseño para todos, atención a la diversidad y todas aquellas medidas que sean necesarias para conseguir que el alumnado con discapacidad pueda acceder a una educación educativa de calidad en igualdad de oportunidades”.

Su redacción es una copia casi exacta del artículo 10 del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, en su apartado 2, con la única salvedad, por otra parte lógica de sustituir la referencia inicial de aquel a “las Administraciones educativas”, por la que se hace a “la Consejería con competencias en materia de educación”.

El apartado 2 previene que dicha Consejería:

“Igualmente fomentará el desarrollo de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género, y de los valores inherentes al principio de igualdad de trato y no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social”.

Su contenido es exactamente coincidente con el primer párrafo del artículo 10 del Real Decreto de constante referencia, en su primer párrafo.

En relación con la igualdad entre hombres y mujeres, el artículo 8.1 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, llama a la Administración educativa a integrar en los currículos de los distintos niveles educativos *“los contenidos necesarios para que se eduque a los escolares en el respeto a la Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y en la convicción de que la garantía de esa Igualdad radica en compartir los mismos derechos y los mismos deberes”*.

Como se ve, el inciso final del apartado transcrito no se conforma con que se incluya en los currículos la igualdad de oportunidades, sino que quiere que la formación de los jóvenes les inculque la convicción de que dicho principio sólo queda garantizado si se comparten los mismos derechos y deberes. Este designio no ha sido incorporado específicamente al proyecto de decreto sometido a dictamen.

El apartado 3 impone en el ámbito de la Educación Primaria el fomento del

“... aprendizaje de la prevención y resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, así como de los valores que sustentan la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político, la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos y el rechazo a la violencia terrorista, la pluralidad, el respeto al Estado de derecho, el respeto y consideración a las víctimas del terrorismo y la prevención del terrorismo y de cualquier tipo de violencia”.

Su redacción es igualmente equivalente a la del párrafo segundo del apartado 3 del Real Decreto 126/2014.

El apartado 4, de carácter novedoso, establece el fomento en la Educación Primaria de las *“acciones y valores de respeto, deportividad y trabajo en equipo en todas las actividades deportivas, con la finalidad de*

prevenir actitudes y conductas antideportivas en los actos y competiciones deportivas”.

Este apartado, según destaca la Memoria y la parte expositiva, se añade como elemento transversal, no por estar incluido en el Real Decreto que se desarrolla ni en una ley autonómica como ocurre en el resto de casos, sino atendiendo a razones de oportunidad.

Aunque, ciertamente, no parece discutible la oportunidad de la inclusión de este elemento transversal en el currículo de la Educación Primaria, puede encontrarse un asidero legislativo para ello en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. En esta norma estatal, se hace referencia por dos veces en su Preámbulo (I) a la importancia de la educación para la consecución de sus objetivos. En particular, en el mismo se llama la atención sobre la circunstancia de que la violencia en el deporte es “*un aprendizaje (sic)*” que se inicia en las categorías inferiores incidiendo de manera directa en el proceso de educación infantil y juvenil, y se apela a un enfoque global contra el fenómeno de la violencia en el deporte que concite la cooperación entre todas las administraciones públicas. De esta forma, el que en las aulas, en las que la educación deportiva está presente dentro del currículo, se instaure un “*aprendizaje contrario*” a esas incipientes prácticas violentas, parece de todo punto conveniente y hasta necesario con el objeto de que la prevención de las actitudes que la ley pretende evitar sea más efectiva.

El apartado 5 contempla que los centros educativos promuevan “*acciones para la mejora de la convivencia, la tolerancia, la prudencia, el autocontrol, el diálogo, la empatía y la resolución de conflictos*”. Este objetivo de la educación estaba ya previsto en la anterior redacción del artículo 8, en su apartado 3.

El apartado 6 hace una llamada a que la programación docente comprenda *“la prevención de la violencia de género, de la violencia terrorista y de cualquier forma de violencia, racismo o xenofobia, incluido el estudio del Holocausto judío como hecho histórico”*. Esta finalidad aparece contemplada en los mismos términos en el párrafo 3 del artículo 10 del Decreto 126/2014.

El apartado 7 contiene la novedad más significativa en materia de *“elementos transversales”*, dando respuesta, como recoge el precepto, a los mandatos incorporados a las leyes 2 y 3/2016, en sus artículos 22 y 31, respectivamente, que exigen para su concreción de la adopción de medidas reglamentarias.

En la primera de esas leyes autonómicas, el artículo 22.5, cuando se refiere a las *“Actuaciones en materia de transexualidad en el ámbito educativo”*, impone a la Administración educativa de la Comunidad de Madrid el siguiente deber:

“Incluirá en el currículo de educación primaria y secundaria contenidos que sensibilicen en cuanto a las normas internacionales de derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación, incluidos los concernientes a la orientación sexual y la identidad de género”.

En la segunda, el apartado 2 del artículo 31 significa:

“Los currículos y programas educativos de la Comunidad de Madrid, respetando los currículos básicos, deberán contener pedagogías adecuadas para el reconocimiento y respeto de las personas LGTBI”.

De esta forma, el apartado 7 tiene como finalidad incorporar al currículo como elemento transversal, las disposiciones contenidas en las leyes 2/2016 y 3/2016 en el ámbito educativo. En el dictamen 132/17, de 23 de marzo, aludimos a la necesidad de atender a estos criterios establecidos legislativamente. Así se deduce del principio de sujeción de la

Administración a la ley, puesto que, en efecto, resulta de las precitadas leyes la obligación de integrar en el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid contenidos que coadyuven al respeto de los derechos de los colectivos cuya protección constituye su fundamento.

El nuevo apartado, en su primer inciso, recoge de manera genérica el reconocimiento y respeto de las personas LGTBI y sus derechos al establecer que

“... la programación docente deberá contener pedagogías adecuadas para el reconocimiento y respeto de las personas LGTBI y sus derechos, en concordancia con lo previsto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid. La programación docente comprenderá la sensibilización en cuanto a las normas internacionales de derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación, incluidos los concernientes a la orientación sexual y la identidad de género”.

Con ello, parece darse cumplimiento al artículo 32 de la Ley 3/2016, que fija como “*contenido transversal de formación de todo el alumnado de Madrid*” la realidad de los colectivos LGTBI.

Ahora bien, el nuevo apartado 7, en un segundo inciso, prevé que “*los centros adoptarán las medidas necesarias para evitar y, en su caso, eliminar, contenidos educativos que impliquen discriminación o violencia física o psicológica o puedan inducir a la comisión de delitos de odio basados en la diversidad sexual y de género*”.

Desde el punto de vista sistemático, debe advertirse que la revisión de los contenidos educativos a la que se refiere este segundo inciso del apartado 7 no es un elemento transversal del currículo; en consecuencia, el artículo 8 no es el lugar adecuado para hacer tal previsión.

Por otro lado, la competencia en orden a la revisión de los contenidos educativos corresponde a la Administración autonómica por medio de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, sin que pueda dejarse a los centros docentes la adopción de las medidas necesarias para *evitar y, en su caso, eliminar*, contenidos educativos. Así resulta claramente de dos preceptos de la Ley 3/2016.

En primer lugar, del artículo 31, que atribuye a la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, la adopción de *“las medidas necesarias para evitar y, en su caso, eliminar contenidos educativos que impliquen discriminación o violencia física o psicológica o puedan inducir a la comisión de delitos de odio basados en la diversidad sexual y de género”*.

Por su parte, el artículo 32 de la misma ley prevé que *“la Consejería competente en materia de Educación... revisará los contenidos de información, divulgación y formación que ya existan en los distintos niveles de enseñanza y en otro ámbitos formativos, para lo que dará audiencia a las asociaciones, organizaciones y colectivos LGTBI”*.

Por tanto, no es posible ceder a los centros docentes la determinación de esas medidas o la eliminación de esos contenidos. En dicho sentido, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 1976 (caso Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca), en la que el Tribunal de Estrasburgo distingue entre la definición y elaboración del programa de estudios, que corresponde al Estado, y la aplicación de dicho programa por los centros docentes y profesores. A decir de esta resolución, *“la definición y elaboración del programa de estudios son, en principio, competencia de los Estados contratantes”* con la finalidad de dar conocimientos sobre la materia *“de manera más exacta, precisa, objetiva y científica”*; en cambio, a los centros docentes les compete la aplicación del programa de estudios.

Una posible dejación de la Administración educativa madrileña en el ejercicio de esta competencia sobre la programación docente y la revisión de los contenidos (en contra de su carácter irrenunciable *ex* artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) podría poner en riesgo en una materia tan sensible como es la educativa, por una parte, el cumplimiento de las finalidades previstas en las leyes 2 y 3/2016, así como, por otra, *“el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”* (artículo 27.3 de la Constitución Española) y a *“asegurar esta educación y esta enseñanza, conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”* (artículo 2 del Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales).

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 8 exige que, *“dentro del horario destinado al área de Lengua Castellana y Literatura, se dedique un tiempo diario a la misma a fin de fomentar el hábito de la lectura”*. Este designio, ya contemplado en el artículo 8.2 de la redacción actual del Decreto 89/2014, mantiene las mismas características de vaguedad (lo cual no se reprocha, al estar en sede de principios) que, a falta de otra previsión reglamentaria que lo concrete, hace depender la consecución de la finalidad perseguida del criterio de cada centro escolar e incluso de cada docente concreto.

El apartado 9 contempla que:

“Sin perjuicio de su tratamiento específico en algunas de las áreas de la etapa, la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, las tecnologías de la información y la comunicación, el emprendimiento y la educación cívica y constitucional se trabajarán en todas las áreas”.

Su redacción coincide cabalmente con la del apartado 1 de la redacción actual.

En el apartado 10 se exhorta a la consejería competente a fomentar las medidas para que el alumnado participe en actividades que le permita afianzar el espíritu emprendedor y la iniciativa empresarial a partir de aptitudes como la creatividad, la autonomía, la iniciativa, el trabajo en equipo, la confianza en uno mismo y el sentido crítico.

Hay que destacar que este elemento transversal ha sido incluido en el artículo 8 a raíz de la observación esencial formulada por la letrada del Servicio Jurídico en la consejería que promueve la iniciativa reglamentaria, hallándose previsto en el apartado 4 del artículo 10 del Real Decreto 126/2014.

En el apartado 11 se apela a la adopción de medidas *“para que la actividad física y la dieta equilibrada formen parte del comportamiento infantil”*. Se prevé que, a dichos efectos, la consejería competente promueva *“la práctica diaria del ejercicio físico por parte de los alumnos durante la jornada escolar, con las garantías suficientes para que se logre el desarrollo adecuado para favorecer una vida activa, saludable y autónoma”*. Aunque con una redacción más resumida, responde a lo previsto en el apartado 5 del artículo 10 del Real Decreto 126/2014.

Finalmente, el apartado 12 exige incorporar contenidos de educación vial y de primeros auxilios, y promover acciones para la prevención de los accidentes. Su contenido es idéntico al del actual apartado 1 del mismo artículo 8 y, por razones obvias, ha de ser integrado con la regulación más explícita prevista en el artículo 10.6 del Real Decreto 126/2014.

Como se ha visto, el artículo 8, con la inclusión de nuevos elementos transversales traídos mayoritariamente de la normativa básica estatal a los que se añaden algunos específicos de la Comunidad de Madrid por

exigencia de sus leyes propias o por decisión del promotor de la iniciativa reglamentaria que nos ocupa (la prevención de la violencia en el deporte), ha ampliado notablemente su contenido con respecto a la redacción actualmente vigente.

Ciertamente, para conseguir la inclusión de los elementos transversales previstos en la legislación estatal en el currículo de la Educación Primaria propio de la Comunidad de Madrid, no era necesaria su incorporación al decreto autonómico. Los elementos transversales incluidos en el artículo 10 del Real Decreto 126/2014 constituyen normativa básica del Estado dictada al amparo del artículo 149.1.30 de la Constitución Española.

En el Dictamen 319/14 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, precisamente sobre el proyecto del decreto que ahora se pretende modificar, se advirtió con cita de doctrina del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado sobre la inconveniencia de reproducir en la normativa de desarrollo autonómica, preceptos de la estatal que sea objeto de desarrollo. En particular, se llamaba la atención sobre la confusión que puede generar la transposición de preceptos cuando no son recogidos en su totalidad, situación que, como se ha visto al examinar los doce apartados del artículo 8, se produciría en algunos casos contrariamente a lo que también prevé la directriz 4 de técnica normativa. Damos por reiteradas las admoniciones que dicho órgano consultivo hizo en aquella ocasión, entre ellas también la de que, si se mantuviera la redacción que contiene el proyecto que analizamos, al menos convendría expresar en el articulado o en su defecto en la parte expositiva, la vigencia de los elementos transversales recogidos en el artículo 10 del Real Decreto 124/16 en cuanto que normativa básica necesariamente aplicable en la Comunidad de Madrid.

Finalmente hay que dejar constancia de que, en el artículo 8 al que se pretende dar nueva redacción, no figura incluido el elemento transversal a que alude el párrafo cuarto del apartado 1 del artículo 10 del Real Decreto de constante referencia. En éste se hace una llamada a la inclusión en los currículos de la Educación Primaria, de “*elementos curriculares*” relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, los riesgos de explotación y abuso sexual, las situaciones de riesgo derivadas de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la protección ante emergencias y catástrofes. Conforme a lo ya señalado, su no incorporación al reglamento autonómico no resulta impeditiva de su aplicación y vigencia en nuestro ámbito territorial, si bien, por las razones también expuestas, puede generar cierta confusión en el destinatario llamado a aplicar la norma.

2. Pasando ya al apartado dos del artículo único del proyecto, de nueva redacción al artículo 16 del Decreto 89/2014, en su apartado 1. La nueva redacción enlaza con el cambio que se pretende introducir en el anexo IV en relación con la disposición adicional única, en orden al establecimiento de un horario general en la Educación Primaria de la Comunidad de Madrid sin perjuicio de su posible adaptación en lo que se refiere a la educación bilingüe.

Con anterioridad, el apartado 16.1 indicaba que los centros escolares de la Comunidad de Madrid que impartan Educación Primaria adoptarían el horario lectivo que todavía figura en el Anexo IV.a). En cambio, el nuevo artículo 16.1 quedaría redactado como sigue:

“De forma general, los centros docentes de la Comunidad de Madrid que imparten Educación Primaria adoptarán el horario lectivo que figura en el Anexo IV del presente decreto”.

Por alusiones, conviene anticipar que el Anexo IV establece un solo horario de la Educación Primaria, bajo la rúbrica “*GENERAL LOMCE*”.

La modificación reglamentaria que se promueve no afectaría al apartado 2 del artículo 16 del Decreto 89/2014, que señala que *“Los centros escolares de la Comunidad de Madrid que imparten enseñanza bilingüe, se registrarán por lo establecido en la disposición adicional primera de este decreto y por la normativa que lo desarrolle”*.

De la subsistencia de este segundo apartado en sus mismos términos cabe deducir que la finalidad del ejecutivo que promueve la actual modificación reglamentaria no es eliminar la posibilidad de especialidades en el horario de la Educación Primaria bilingüe, dejando su desarrollo a la disposición adicional primera que va a ser objeto de inmediato comentario y las órdenes departamentales de desarrollo.

3. El apartado tres del proyecto de decreto pretende dar una nueva redacción a la disposición adicional primera del Decreto autonómico 89/2014. El título de la misma –que en este punto no sufre modificaciones es el de *“Colegios bilingües”*. Tampoco sufre innovación la división de la disposición en cuatro apartados.

El apartado 1 de dicha disposición adicional preceptúa que la consejería competente pueda autorizar que una parte de las áreas del currículo, con la excepción de Matemáticas y Lengua Castellana y Literatura, se imparta en lenguas extranjeras, siempre que ello no suponga la modificación de los aspectos básicos del currículo regulados en el Real Decreto 126/2014. En un segundo inciso, añade que a lo largo de la etapa se procure que los alumnos adquieran la terminología básica de las áreas en ambas lenguas.

Este primer apartado respeta el contenido todavía vigente del Decreto 89/2014, y reproduce en términos esenciales lo previsto, en sede de Aprendizaje de lenguas extranjeras, en los apartados 1 del artículo 13 del Real Decreto 126/2014.

El apartado 2 de la disposición adicional primera contempla que la lengua castellana se utilice únicamente como apoyo en el proceso de aprendizaje de la lengua extranjera, priorizando la comprensión y expresión oral. Su contenido es igual al que contiene el actual apartado 3 de la misma disposición en el Decreto 89/2014 y reproduce el apartado 3 del artículo 13 del Real Decreto 126/2014.

En cuanto al apartado 3 de la disposición adicional primera del proyecto de decreto, precisa que, en orden a la admisión de alumnos, los centros que impartan una parte de las áreas del currículo en lenguas extranjeras deberán aplicar en todo caso los criterios establecidos en el artículo 84 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Nuevamente sólo se produce cambio en la numeración del apartado, puesto que su contenido pasaría de estar incorporado al apartado 4 de la disposición adicional primera, a hacerlo en el apartado 3.

Por lo que se refiere a la correspondencia de esta redacción con el artículo 13 del real decreto del Estado, todo lo que en él se dice está recogido en su apartado 2. No se ha reproducido su inciso final, que, en lo que se refiere a los criterios para la admisión de los alumnos, matiza que *“entre tales criterios no se incluirán requisitos lingüísticos”*. Lógicamente, el que no se haya incorporado el contenido de este inciso no afecta a su aplicación en el ámbito autonómico madrileño, si bien, atendido que prácticamente se copia la totalidad del artículo 13, la exclusión de uno de sus incisos puede producir cierta confusión jurídica en cuanto a su aplicación.

Tampoco se ha recogido lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 13, que impone la adopción de medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera a los alumnos con discapacidad. Nuevamente ha de decirse que la falta de reproducción de este mandato en modo alguno condiciona su aplicabilidad en nuestra Comunidad Autónoma.

La disposición adicional primera, en la redacción que se pretende establecer, finalizaría con un apartado 4. Según el proyecto de decreto, los colegios bilingües de la Comunidad de Madrid se regirán por la normativa específica que dicte la Consejería competente para adaptar lo dispuesto en el presente decreto a las necesidades del programa bilingüe. Aquí se produce una segunda llamada a la normativa reglamentaria de desarrollo en lo que se refiere a la educación bilingüe, que enlaza con la que se mantiene en el artículo 16.2 conforme a lo examinado anteriormente.

No se aprecia que, a tenor de la distribución de competencias que hace el artículo 3 del Decreto 126/14, la Comunidad de Madrid carezca de atribuciones para establecer esta modificación en la forma de contemplar normativamente el horario de los colegios bilingües (el que se deriva de la supresión del segundo inciso del apartado 2 comentado), sin perjuicio de que se deban de tener en cuenta en este aspecto las consideraciones que a continuación se realizarán en cuanto a la afección a la seguridad jurídica que implica el momento de aprobación de la norma.

4. El apartado cuatro del proyecto de decreto modifica el Anexo IV, estableciendo como horario general de la Educación Primaria el que denomina como general de la LOMCE. En un cuadro, distingue las horas semanales que han de dedicarse a cada una de las asignaturas, así como al recreo, en cada uno de los seis cursos que componen esta etapa educativa.

Se ha procedido a la supresión del Anexo IV b, referido al horario de los colegios bilingües, modificación que hay que relacionar con la supresión de la redacción actual del apartado 2 de la disposición adicional primera del Decreto 89/2014, que remitía al cumplimiento de dicho horario.

Tras el examen de la nueva redacción del artículo 16.1 y de la disposición adicional primera del Decreto 89/2014, ha de significarse la

confusión que genera el proyecto en su conjunto, agravada, como se ha dicho con anterioridad, por la falta de explicaciones suficientes sobre la finalidad pretendida en la parte expositiva.

Al contemplarse un solo horario en el anexo, puede inducir al destinatario de la norma a pensar que se han unificado los dos previstos anteriormente de forma diferenciada para la educación ordinaria y la bilingüe. Desde la perspectiva contraria, lógicamente también se infunde duda sobre la vigencia de las especialidades actualmente vigentes en materia de horario de la educación bilingüe, establecidas en normas de rango inferior al decreto que, ante la falta de mayor explicación sobre el propósito de la reforma, bien pueden entenderse derogadas tácitamente, bien estar vigentes sin perjuicio de su ulterior modificación. Es por ello por lo que, en una consideración de conjunto sobre el tratamiento de esta cuestión en el artículo 16, la disposición adicional primera y el anexo, se suscite la necesidad de que el decreto que se nos somete a consulta cierre el tratamiento de la cuestión sin apelar al desarrollo reglamentario de la norma. Además, ello resulta conforme a las directrices de técnica normativa. Conviene reproducir una vez más lo que afirma la directriz 3:

“En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

5. La disposición final única del proyecto de decreto se refiere a su entrada en vigor, que se proyecta ocurra el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ya en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la letrada-jefe en el Servicio Jurídico de la Consejería que promueve la modificación

reglamentaria, llamó la atención sobre la conveniencia de establecer una *vacatio legis* más amplia, de forma que, conforme a la directriz 42, se facilitara el conocimiento material de la norma y se permitiera la adopción de las medidas necesarias para su aplicación.

Si esto se advertía con buen criterio a juicio de esta Comisión Jurídica Asesora en la fecha del 2 de agosto de 2017, en la de emisión de este informe, el establecimiento de una *vacatio legis* razonablemente amplia en atención al objeto de la norma ha pasado de ser una mera conveniencia a constituir una necesidad en términos de seguridad jurídica.

Ha de repararse en que el proyecto de decreto, que no ha sido tramitado con carácter urgente como tampoco se ha recabado con impronta de urgencia la intervención de este órgano consultivo (no obstante permitirlo el ROFCJA en su artículo 23.2), ha tenido entrada en este órgano consultivo el primer día de la semana en que, atendiendo al calendario escolar fijado por la Comunidad de Madrid, daba inicio el curso escolar en la Educación Primaria.

En el caso de los elementos transversales a incluir en el currículo, es cierto que la mayor parte de ellos ya regían bien por su inclusión en la redacción todavía vigente del Decreto 89/2014, bien por su previsión en el Real Decreto 126/14. Las novedades afectan tanto a la implementación del cumplimiento de las finalidades previstas en las leyes autonómicas 2 y 3/2016 como a la inclusión de la prevención de la violencia en el deporte como objetivo educativo. Dado que, en ambos casos, los objetivos perseguidos pueden conseguirse a lo largo del curso escolar y no necesariamente en sus primeros estadios, aunque, ciertamente, su incorporación exigirá un esfuerzo de adaptación en la organización y funcionamiento escolar que se hubiera podido evitar con una mayor previsión, el hecho en sí de la entrada en vigor de la norma con carácter

inmediato no produce perjuicios irresolubles al buen funcionamiento de los centros escolares.

Sin embargo, en lo concerniente a las modificaciones que se introducen en el horario de la educación bilingüe, la falta de explicación del propósito y finalidad de la reforma produciría la lógica zozobra derivada de las dudas sobre si es necesaria la adaptación de los centros con carácter inmediato a los cambios introducidos, lo cual comportaría impredecibles consecuencias que afectarían no solo al buen orden de la impartición de la docencia, sino que también podrían tener implicaciones laborales y organizativas de los propios centros escolares e incluso afectar a la tranquilidad de ánimo y a la comprensión de los cambios introducidos por parte de los alumnos. De ahí que se considere por este órgano consultivo que la inminencia en la aplicación del reglamento produciría un efecto contrario a la seguridad jurídica y a los criterios de buen gobierno.

Esta consideración tiene carácter esencial.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

La parte expositiva es relativamente extensa si se tiene en cuenta la brevedad del contenido dispositivo del proyecto de decreto. Teniendo en cuenta además que el objeto de la norma propuesta se divide en dos cuestiones que no se interrelacionan entre sí, como son las de los elementos transversales a incluir en el currículo y el régimen de la educación bilingüe, favorecería su lectura y comprensión la introducción de una división en números romanos conforme a lo previsto en la directriz

15. En concreto, convendría separar entre sí la justificación de esas dos cuestiones inconexas, y, en un tercer apartado, incluir las explicaciones que introduce la parte expositiva en cuanto a la competencia para la aprobación del decreto y la tramitación seguida.

El decreto cuya promulgación se promueve consta de un solo artículo, correctamente numerado como Único (directriz 27). La división de sus apartados se ha realizado en letra y se ha destacado tipográficamente en negrita conforme al inciso final del segundo párrafo de la directriz 54.

El primer párrafo del artículo único supone la innecesaria reiteración de lo ya expresado en su título.

Entrando en el artículo único del proyecto de reglamento, el apartado 1 del artículo 8 cuya redacción se pretende cambiar contiene en su parte final, por error, la expresión “*educación educativa*”, cuando parece que se ha querido decir “*educación de calidad...*”.

El apartado 6 contiene un error de redacción (“*La programación docente debe docente debe comprender...*”). La expresión “*debe docente*” ha pasado inadvertida.

En el apartado 7, inciso final, falta incluir la alocución “*docentes*” tras la expresión “*los centros*”.

Por otra parte, tanto el apartado uno como el tres contienen alusiones genéricas a la “*Consejería*” competente en materia de educación. Así, en los apartados 1, 10 y 11 del nuevo artículo 8 y en los apartados 1 y 4 de la nueva disposición adicional primera. Dicha referencia debe hacerse en minúscula.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las no esenciales, se podrá someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Currículo de la Educación Primaria.

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

Madrid, 21 de septiembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 383/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá nº 30-32 - 28014 Madrid