

Dictamen nº: **129/20**
Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **12.05.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de mayo de 2020, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24 de abril de 2020 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo con carácter urgente, procedente de la Consejería de Educación y Juventud, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 175/20, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de quince días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 12 de mayo de 2020.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto modificar el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Decreto 48/2015), con la finalidad de añadir a la materia de educación física una hora semanal en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), de modo que los alumnos tengan tres horas de educación física semanales. De otro lado el proyecto de decreto otorga una mayor presencia en el currículo de la ESO al judaísmo y el legado judío.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único y tres disposiciones finales con el siguiente contenido:

El artículo único, dividido en tres apartados, procede a modificar diversos artículos y anexos del Decreto 48/2015, de la siguiente manera:

El apartado uno modifica el artículo 7.5 en relación con las asignaturas del cuarto curso de la ESO.

El apartado dos modifica el anexo I en lo relativo al contenido y criterios de evaluación de la materia “*Geografía e Historia*”.

En concreto se modifican los apartados relativos al curso 2º y 3º de la ESO introduciendo contenidos relativos a la historia del pueblo judío en la Edad Media y en la Edad Moderna.

Asimismo, se modifica el bloque 3 “*Historia*” de los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables del primer ciclo de la ESO introduciendo un inciso en el epígrafe 33 (análisis del reinado de los Reyes Católicos) relativo a la presencia del pueblo judío en la Península Ibérica, su historia y su legado.

Igualmente se añade un inciso en el epígrafe 3 del bloque 6 “*Las causas y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)*” de los contenidos de 4º de la ESO respecto a la “*Situación y evolución del pueblo judío a partir del Holocausto*” que se añade a la referencia al Holocausto ya existente.

En el epígrafe 4 del Bloque 6 “*Las causas y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)*” de los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables del 4º curso de la ESO se añade como criterio “*Conocer la situación y la evolución del pueblo judío desde el Holocausto al mundo actual*”.

El apartado tres modifica el Anexo IV en cuanto a la organización horaria del primer ciclo de la ESO y la del cuarto curso de la ESO.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales.

La disposición final primera se refiere a la implantación de las modificaciones relativas a la Educación Física a partir del año académico 2020-2021 (cursos 1º y 2º de la ESO) y a partir del 2021-2022 (cursos 3º y 4º de la ESO) y en el caso de los contenidos relativos al judaísmo y su legado en el año académico 2021-2022.

La disposición final segunda contempla la habilitación al consejero competente en materia de Educación para el desarrollo normativo.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

Documento 1.- Certificado de autenticación del expediente suscrito por la subdirectora general de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de fecha 23 de abril de 2020.

Documento 2.- Certificado del Consejo de Gobierno de 4 de febrero de 2020 por el que se declara la tramitación urgente del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 48/2015.

Documento 3.- Memoria justificativa de la tramitación por la vía de urgencia del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de fecha 23 de enero de 2020.

Documento 4.- Distintas versiones del Proyecto de Decreto por el que se regula el currículo de la ESO en la Comunidad de Madrid, así como sus Memorias del Análisis de Impacto Normativo. En concreto, las fechas de las memorias son de 10 de enero de 2020, 23 de enero de 2020, 18 de febrero de 2020, 16 de marzo de 2020 y 9 de abril de 2020, fecha en la que se añade un extracto de expediente para el Consejo de Gobierno.

Documento 5.- Escrito de 20 de enero de 2020 de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio en el que no formula observaciones.

Documento 6.- Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 21 de enero de 2020.

Documento 7.- Escrito de 28 de enero de 2020 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud.

Documento 8.- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 9 de febrero de 2020.

Documento 9.- Resolución de 18 de febrero de 2020 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

Documento 10.- Escritos de alegaciones formulados por 154 particulares, la Sociedad Española de Estudios Clásicos, UGT, CSIF, escrito suscrito por decanos, vicedecanos y directores de titulación de Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de Universidades de la Comunidad de Madrid, Difusión CIPI, Asociación Internivelar de Profesores de Francés, Asociación de Profesores de Música de Madrid, Federación de Asociaciones de Germanistas en España, Colegio de Licenciados de Educación Física y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte de la Comunidad de Madrid y la Fundación de Cultura Islámica. Asimismo, algunos particulares han aportado escritos suscritos por diversas Facultades de Filología, la Asociación de

Profesores de Francés de Madrid, el Goethe-Institut y la Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA).

Documento 11.- Informe de impacto por razón de género de la directora general de Igualdad de 24 de febrero de 2020.

Documento 12.- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la directora general de Igualdad de 24 de febrero de 2020.

Documento 13.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de la directora general de Infancia, Familias y Natalidad de fecha 25 de febrero de 2020.

Documento 14.- Requerimiento de aclaración formulado el 26 de febrero de 2020 por la subdirectora general de Programas de Educación, Ciencia y Transporte de la Dirección General de Presupuestos.

Documento 15.-: Escritos por los que no se formulan alegaciones remitidos por las secretarías generales técnicas de las siguientes Consejerías: Cultura y Turismo (24 de febrero de 2020); Economía, Empleo y Competitividad (2 de marzo de 2020); Justicia, Interior y Víctimas (26 de febrero de 2020); Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad (28 de febrero de 2020); Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (4 de marzo de 2020); Presidencia (26 de febrero de 2020); Transportes, Movilidad e Infraestructuras (2 de marzo de 2020); Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia Y Portavocía del Gobierno (21 de febrero de 2020); Vivienda y Administración Local (3 de marzo de 2020) y Ciencia, Universidades e Innovación (21 de febrero de 2020).

Documento 16.- Escrito de 27 de febrero de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública en el que se formulan alegaciones.

Documento 17.- Escrito de 27 de febrero de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad en el que se formulan alegaciones.

Documento 18.- Dictamen del Consejo Escolar de 5 de marzo de 2020.

Documento 19.- Voto particular al citado dictamen formulado por las consejeras representantes de Comisiones Obreras el 9 de marzo de 2020.

Documento 20.- Voto particular al citado dictamen formulado por el consejero representante del Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras el 9 de marzo de 2020.

Documento 21.- Voto particular al citado dictamen formulado por los consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos el 9 de marzo de 2020.

Documento 22.- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 19 de marzo de 2020.

Documento 23.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 27 de marzo de 2020.

Documento 24.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 7 de abril de 2020.

Documento 25.- Certificado del Consejo de Gobierno de 22 de abril de 2020 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.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3. c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que dispone que: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada 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 y Juventud, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”* .

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo

de 26 de mayo de 2010 (recurso no 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. En este mismo sentido se ha pronunciado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 477/17, de 23 de noviembre, 38/18, de 1 de febrero y 317/19, de 8 de agosto, entre otros muchos.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El dictamen ha sido evacuado sin perjuicio de la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 487/18, de 15 de noviembre, que el plazo de urgencia previsto en el

artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento. En este caso si bien la tramitación del proyecto comenzó en la segunda quincena de enero, el Acuerdo de 4 de febrero de 2020 del Consejo de Gobierno declaró la tramitación urgente del procedimiento, lo que se justifica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo en el hecho de que la implantación de las modificaciones proyectadas está prevista para el curso 2020-2021, por lo que se hace preciso contar con la aprobación y publicación del proyecto con la necesaria antelación de manera que en el mes de junio de 2020 se pueda desarrollar la planificación y organización del curso escolar.

Por ello al declararse la urgencia al poco tiempo de iniciada la tramitación cabe entender que es correcta si bien ha de recordarse que la urgencia en la tramitación de proyectos normativos debería ser algo excepcional.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

La educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 30.^a de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), parcialmente modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (en adelante, LOMCE), que en su artículo 6.bis.2 reconoce competencias a las Administraciones educativas en relación con las asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica.

En concreto, en su apartado c) indica:

“c) 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: 1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales. 2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. 3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia. 4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales. 5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. 6.º 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. 7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”.

En idéntico sentido se expresa también el artículo 3.1.c) del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato (en adelante Real Decreto 1105/2014), siendo su artículo

11 el que describe los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria, enumerándose en su apartado k) *“Conocer y aceptar el funcionamiento del propio cuerpo y el de los otros, respetar las diferencias, afianzar los hábitos de cuidado y salud corporales e incorporar la educación física y la práctica del deporte para favorecer el desarrollo personal y social”*. A su vez el artículo 6 que se refiere a los *“Elementos transversales”* menciona expresamente el Holocausto Judío (apartado 2º) y la actividad física, el deporte y el ejercicio físico (apartado 4º).

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada.

Resulta precisa esta cita puesto que el apartamiento de lo establecido en la legislación básica determina la nulidad de la norma autonómica de desarrollo como ha recordado el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de 24 de enero de 2020 (rec. 5099/2017) precisamente referida a un decreto de regulación de la ESO.

En el ámbito autonómico, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la 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 Española y de las leyes orgánicas que lo desarrollen.

La Comunidad de Madrid en virtud de dicha atribución competencial aprobó el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el

currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, modificado por los Decretos 39/2017, de 4 de abril y 18/2018, de 20 de marzo.

La competencia para la aprobación del proyecto 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, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, porque tal rango es el que reviste la norma que se pretende modificar mediante el proyecto.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, 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 a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la 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 transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, se observa que el Plan Anual Normativo para el año 2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019, contempla entre sus propuestas normativas la aprobación del presente proyecto de Decreto.

Igualmente, el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha considerado oportuno prescindir de ese trámite toda vez que el artículo 27.2 b) de la Ley del Gobierno lo admite cuando se apruebe la tramitación urgente de las iniciativas normativas, como ocurre en este caso al amparo del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 4 de febrero de 2020. Además, se justifica en que la propuesta normativa resulta obligada para el desarrollo de un real decreto que tiene carácter de básico y desarrolla un aspecto parcial de la materia, esto es, la ampliación y complemento del correspondiente currículo. Finalmente, se justifica la omisión del trámite de consulta pública en que la propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, por lo que la omisión del trámite de consulta pública también encontraría justificación conforme previene el artículo 133.4 de la LPAC.

2.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud en virtud del Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la presidenta de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del

Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al procedimiento cinco memorias firmadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la primera al principio de la tramitación del procedimiento (10 de enero de 2020) y las otras cuatro según se han ido cumplimentado los distintos trámites (21 de enero, 18 de febrero, 16 de marzo y 9 de abril de 2020). De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria elaborada, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico para destacar que las novedades proyectadas inciden sobre enseñanzas ya implantadas y en funcionamiento no generando ningún impacto económico. Por lo que atañe al impacto presupuestario la Memoria explica que la aplicación de las previsiones del proyecto no exige en principio un aumento del profesorado y que si bien acabará exigiendo un incremento en el profesorado de Educación Física ello se verá compensado con la disminución del profesorado de las especialidades afectadas por la reducción horaria. Asimismo, las medidas no suponen incremento de gasto en los restantes capítulos presupuestarios distintos al capítulo de

personal. En el expediente se incluye el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud, de 28 de enero de 2020, sobre el impacto económico y presupuestario del proyecto, destacando respecto a este último que la implantación del proyecto normativo no supone incremento en el cupo de profesorado ni implica gastos en el capítulo I. Igualmente, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública por informe de 19 de marzo de 2020 confirma que el proyecto de decreto no tiene impacto en los presupuestos de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. La Memoria detalla tales efectos, para destacar que la propuesta normativa no es susceptible de producir elementos que distorsionen la competencia en el mercado ni tampoco afecta a la unidad de mercado y a la competitividad, al tener solo por objeto la modificación curricular de unas enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria. Afirma también que la norma no plantea la creación de nuevas cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por 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. Así indica que el proyecto normativo no supone impacto en la mencionada materia como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe de 24 de febrero de 2020.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)) y de las Leyes 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. Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que es positivo al señalar que tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de actividades que desarrollen las programaciones didácticas se integrará el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género, tal y como se establece en el informe la Dirección General de Igualdad de 24 de febrero de 2020. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el nulo impacto del proyecto de decreto por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 24 de febrero de 2020.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informes, como se ha expuesto, la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 5 de marzo de 2020, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CCOO, el consejero representante del Colegio oficial de doctores y licenciados en filosofía y letras y en ciencias de la Comunidad de Madrid y los consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos.

Además, 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 un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe en el que se formula una sugerencia de técnica normativa que no ha sido tomada en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, han emitido informes con observaciones las Secretarías Generales Técnicas de la Consejerías de Hacienda y Función Pública y de Sanidad, así como

informe sin observaciones el resto de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud.

6.- También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogados para el 2020, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en sentido favorable al proyecto.

7.- Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia [artículo 15.3 a)], se emitió el informe de 21 de enero de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

8.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid.

En dicho trámite formularon alegaciones numerosos ciudadanos así como diversas asociaciones e instituciones como colegios oficiales, facultades de filología o el Goethe-Institut. La Memoria analiza y da respuesta a las distintas cuestiones y sugerencias planteadas en las mismas.

Por otra parte, tal y como antes hemos señalado, tal trámite resulta completado también al haberse dado audiencia al Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Expuestas estas premisas, procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Con carácter general cabe decir que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas según la directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices de técnica normativa (en adelante, las Directrices), en este caso la opción de aprobar una modificación de la norma -que implica la coexistencia del decreto originario con su

posterior modificación-, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

En primer lugar, al igual que hemos indicado en nuestro Dictamen 99/20 de 28 de abril, y en línea la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la denominación del proyecto no contempla la totalidad de los aspectos del Decreto 107/2014 que son objeto de modificación, lo que redundaría en perjuicio de la comprensión de la reforma que plantea el proyecto. Ciertamente la directriz 53 establece como potestativa la inclusión en el título de la norma de una referencia al contenido esencial de la modificación lo cual solo será preceptivo en las disposiciones de prórroga o de suspensión de vigencia. Apoyándose en ese carácter potestativo la Memoria rechaza esa inclusión al considerar que *“(...) en lugar de ofrecer mayor claridad la mención en el título de todas y cada una de las cuestiones que son objeto de modificación podría ocasionar mayor confusión”*.

En realidad y dado que nos hallamos ante el tercer Decreto modificativo del Decreto 48/2015 tras el Decreto 39/2017, de 4 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y el Decreto 8/2018, de 20 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, la mención del contenido en el título permitiría a la comunidad educativa conocer el objeto de esta modificación y diferenciarla de las dos modificaciones anteriores en las que tampoco se hacía referencia al contenido de la modificación.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, sin perjuicio de algunas observaciones de técnica jurídica que se realizaran

en consideración aparte, entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12. En efecto la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación. De igual modo recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

En cuanto a la parte dispositiva, al tratarse de una modificación simple, esto es, de una sola norma, consta de un artículo único dividido en tres apartados, uno por cada precepto o parte del precepto que modifica, tal y como prevé la directriz 57.

La reforma del currículo de la ESO que recoge el proyecto de decreto objeto del presente dictamen se centra en dos aspectos, de un lado el aumento de una hora en el cuarto curso de la ESO que pasa de dos horas semanales a tres para lo cual se reestructura el horario de determinadas materias de tal forma que se mantenga el total de horas semanales en treinta. De otro se da una mayor importancia a la historia del pueblo judío respecto de la que venía teniendo en la materia “*Geografía e Historia*”.

El apartado uno del artículo único realiza esa reestructuración del horario mediante la modificación del artículo 7.5 del Decreto 48/2015 que afecta al cuarto curso de la ESO de tal forma, en las dos opciones de ese curso (enseñanzas académicas para la iniciación al Bachillerato y enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional), se conceden en el bloque de materias de configuración autonómica dos posibilidades “*según la organización del centro*” con un total de tres horas semanales:

a) Que el alumno curse dos materias dentro de las materias específicas de opción o de las asignaturas de libre configuración

autonómica autorizadas por la Consejería, de las cuales una debe ser del bloque de asignaturas específicas:

- 1.º Artes Escénicas y Danza
- 2.º Cultura Científica
- 3.º Cultura Clásica
- 4.º Educación Plástica, Visual y Audiovisual
- 5.º Filosofía
- 6.º Música
- 7.º Segunda Lengua Extranjera
- 8.º Tecnologías de la Información y de la Comunicación

Las materias específicas Segunda Lengua Extranjera, Tecnologías de la Información y la Comunicación, Música, Educación Plástica, Visual y Audiovisual, Cultura Clásica y Filosofía serán de oferta obligada para los centros.

b) Cuando así lo ofertase el centro, el alumno podrá elegir una materia de las anteriormente relacionadas con una asignación de tres horas semanales, siendo de oferta obligada las mismas indicadas anteriormente.

Esta modificación del artículo ha de ponerse en relación con la modificación (apartado 3 del artículo único) del Anexo IV del Decreto 48/2015 que aclara que en la primera opción (dos materias) la duración será de dos horas una y otra hora la otra materia de libre configuración autonómica o bien la materia específica opcional que exceda de la que obligatoriamente el alumno debe cursar.

Esta regulación respeta lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto 1105/2014 en cuanto afecta a materias específicas de opción y de configuración autonómica sobre las que la Comunidad de Madrid en cuanto Administración educativa autonómica puede *“Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica”*.

El apartado dos del artículo único modifica el anexo I del Decreto 48/2015 para incrementar la presencia del judaísmo y el legado judío en los contenidos y criterios de evaluación de la materia *“Geografía e Historia”*.

En concreto se añade un apartado en el “Bloque 3. Historia” de los contenidos de 2º de ESO con el siguiente contenido: *“13. El pueblo judío: origen y características. La presencia de los judíos en la península ibérica, su religión, su importancia social y su legado hasta los Reyes Católicos”*.

En el “Bloque 3. Historia” de los contenidos de 3º de ESO se añade un apartado relativo a:

“5. Los judíos en la Edad Moderna.

- Los judíos en la época de los Reyes Católicos. La expulsión de los judíos de la Península Ibérica y sus consecuencias.*
- El legado judío: su influencia en la literatura, la economía, la ciencia y las distintas manifestaciones artísticas”*.

En el “Bloque 3. Historia” de los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables del primer ciclo de la ESO se añade un inciso al epígrafe 33 relativo al reinado de los Reyes Católicos relativo a: *“Conocer la presencia del pueblo judío en la Península Ibérica, su historia y su legado”*.

Se precisa el epígrafe 3 del “*Bloque 6. Las causas y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)*” de los contenidos de 4º ESO relativo al Holocausto añadiendo: “*Situación y evolución del pueblo judío a partir del Holocausto*”.

Por último, se añade un inciso en el epígrafe 4 del “*Bloque 6. Las causas y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)*” de los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables del cuarto curso de la ESO referido al contexto en el que se produjo el Holocausto añadiendo: “*Conocer la situación y la evolución del pueblo judío desde el Holocausto al mundo actual*”.

En la medida en que se respeta la normativa básica estatal nada cabe objetar a la introducción de estas modulaciones en el currículo de la ESO en referencia a la historia del pueblo judío.

En el apartado tres del artículo único se modifica el anexo IV del Decreto 48/2015 incrementando las horas de Educación Física a tres horas por semana tanto en el primer ciclo para lo cual reduce de dos horas a una por semana las asignaturas específicas opcionales o de libre configuración autonómica y reestructura los horarios del cuarto curso de acuerdo con lo expuesto al analizar la modificación del artículo 7.5.

Por último, la parte final de la norma proyectada, como ya hemos adelantado, contiene tres disposiciones finales.

La disposición final primera posibilita la implantación de las modificaciones relativas al incremento de una hora en la materia Educación Física en el curso escolar 2020-2021 respecto a los primeros cursos primero y segundo de la ESO y en el curso escolar 2021-2022, para los cursos tercero y cuarto. En cuanto a las modificaciones del currículo relativas a la historia del pueblo judío se implantará en el curso 2020-2021.

La segunda de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente o la dirección general, teniendo en cuenta que “*consejería*” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que ostentan la competencia en mayúsculas. Igual en el caso de “*consejero*” que debe figurar 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 efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

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

Madrid, a 12 de mayo de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 129/20

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid