

Dictamen n.º: **601/25**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **12.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de noviembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, por el que se somete a dictamen el proyecto de “*Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial en la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de octubre de 2025, ha tenido entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, firmada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades.

A dicho expediente se le asignó el número 558/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 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, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Yolanda Hernández Villalón, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto la regulación de la jornada escolar en los centros docentes que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y en los centros de Educación Especial, en la Comunidad de Madrid, y el procedimiento de cambio de jornada escolar en colegios públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Primaria.

La norma proyectada se compone de ocho artículos, divididos en dos capítulos, con una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales, y dos anexos con arreglo a la siguiente estructura:

Capítulo I, que lleva por rúbrica “*disposiciones generales*”, artículos 1 a 4, con el siguiente contenido:

- Artículo 1, referido al objeto, y ámbito de aplicación.
- Artículo 2, regulador de la jornada escolar en los colegios públicos y centros públicos de educación especial.
- Artículo 3, en el que se regula la jornada escolar en los centros privados.
- Artículo 4, dedicado a la distribución del horario lectivo en los centros.

Capítulo II, titulado “*cambio de jornada en los colegios públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria*”, artículos 5 a 8, conforme el siguiente contenido:

- Artículo 5, regulador de la propuesta de cambio de jornada.
- Artículo 6, dedicado a la consulta a las familias.
- Artículo 7, en el que se prevé la información al claustro.
- Artículo 8, regulador de la resolución del director del Área Territorial correspondiente.

La disposición derogatoria única identifica las normas afectadas, a saber, la Orden 11994/2012, de 21 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 11994/2012), y la Orden 502/2013, de 25 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento a seguir para solicitar el cambio de jornada escolar en los centros públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 502/2013).

Por último, la disposición final primera contiene la habilitación normativa para el desarrollo del decreto, y la disposición final segunda determina el momento de su entrada en vigor.

Al texto se añaden dos anexos, uno articula un formulario de consultas a las familias sobre la implantación de la jornada partida, mientras que el otro determina el modelo de acta del resultado de la consulta.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid consta de los siguientes documentos:

- Documentación referida al trámite de consulta pública.
 - a) Resolución del viceconsejero de Política y Organización Educativa, de fecha 7 de octubre de 2024, por la que se somete al trámite de consulta pública el proyecto de decreto.
 - b) Certificado de la Secretaría General del Consejo de Gobierno sobre autorización de la consulta pública, de fecha 23 de octubre de 2024.
 - c) Alegaciones.
 - d) Informe de la responsable de la Oficina de Transparencia, de fecha 10 de abril de 2025.
- Proyectos y memorias de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN):
 - a) Primera versión del proyecto de decreto de 4 de abril de 2025.
 - b) Primera versión de la MAIN, de fecha 4 de abril de 2025, elaborada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial.
 - c) Segunda versión del proyecto de decreto de 14 de mayo de 2025.
 - d) Segunda versión de la MAIN, de fecha 8 de mayo de 2025, elaborada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial.

e) Tercera versión del proyecto de decreto tras el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

f) tercera versión de la MAIN, de fecha 23 de junio de 2025, elaborada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial.

g) cuarta versión del proyecto de decreto tras el trámite de audiencia.

h) cuarta versión de la MAIN, de fecha 22 de julio de 2025, elaborada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial.

i) quinta versión del proyecto de decreto.

j) quinta versión de la MAIN de 8 de octubre de 2025, elaborada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial.

Comunicación del Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 25 de marzo de 2025.

- Informes de la Dirección General de Recursos Humanos, de 7 y 24 de abril de 2025.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 21 de abril de 2025.

- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 3 de febrero de 2025.

- Informe de impacto en la familia, infancia y adolescencia, de 5 de marzo de 2025.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 4 de marzo de 2025.
- Informe 8/2025, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, fechado el 6 de marzo de 2025.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 18 de marzo de 2025.
- Informes con y sin observaciones, formulados por las siguientes secretarías generales técnicas y direcciones generales de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid:
 - a) Informe con observaciones de la Secretaría General Técnica de Hacienda, de 10 de marzo de 2025.
 - b) Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 7 de marzo de 2025.
 - c) Informe sin observaciones de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de 3 de marzo de 2025.
 - d) Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 6 de marzo de 2025.
 - e) Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, 7 de marzo de 2025.
 - f) Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 28 de febrero de 2025.

g) Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 7 de marzo de 2025.

h) Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, de 3 de marzo de 2025.

i) Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 3 de marzo de 2025.

- Dictamen 14/2025, de 12 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, junto con los votos particulares de diferentes entidades:

a) Comisiones Obreras (en adelante, CC.OO).

b) La Federación de la Comunidad de Madrid de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado Francisco Giner de los Ríos (en adelante, FAPA Giner de los Ríos).

c) Federación de Centros Docentes de Escuelas Católicas de Madrid (en adelante, FERE-CECA Madrid).

- Documentación referida al trámite de audiencia e información pública, integrada por:

a) Resolución del director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 23 de junio de 2025, de apertura del trámite referido.

b) alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 24 de julio de 2025.

- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, fechado el 14 de agosto de 2025.

- Actas de 23 de septiembre y de 2 de octubre de 2025, de la mesa técnica sectorial del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.

- Certificado de la Secretaría General del Consejo de Gobierno, de 15 de octubre de 2025, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

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 preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*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, Ciencia y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con 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 (en adelante, ROFCJA).

Pasamos a examinar si el proyecto de decreto tiene el carácter de reglamento ejecutivo.

La norma proyectada desarrolla las previsiones sobre la autonomía organizativa de los centros del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, igualmente recogidas en materia autonómica en el Decreto 36/2022, de 8 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de la Educación Infantil y las previstas en el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria y el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid en la ordenación y el currículo de la etapa de la Educación Primaria y, por todo ello, participa de la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007(Rec. 1738/2002), afirma que «*Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos “secundum legem” o meramente interpretativos,*

entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que –“extra legem”- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003, Rec. 61/2003).

(...) En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad”».

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2021 (Rec. 3240/2014), recuerda que a efectos de la consulta preceptiva al Consejo de Estado (artículo 22.3 de la LOCE y artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), son “reglamentos ejecutivos” los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley”, aquéllos que no eran obra espontánea de la

autoridad ejecutiva administrativa. Considera el Alto Tribunal que los reglamentos ejecutivos están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Añade la Sentencia que, *el reglamento emitido en ejecución de una norma legal es necesario que innove*, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico: «*En definitiva, no existe la infracción de la LOCE denunciada, pues, como recoge la sentencia impugnada, con cita de jurisprudencia de esta Sala, no basta con constatar la conexión de la norma reglamentaria con la ley para exigir el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, “pues todos los reglamentos de alguna manera tienen conexión con una ley”, sino que es preciso para entender que ejecuta o desarrolla la ley “algo más que esa mera conexión o cumplimiento de un mandato legal: la innovación transcendente y no meramente marginal del ordenamiento jurídico para llenar el espacio no cubierto por la norma habilitante y que ésta dispone que se complete por el titular de la potestad reglamentaria”*».

Por tanto, visto el alcance de la disposición de carácter general propuesta y la interpretación reseñada de la jurisprudencia, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA, dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

SEGUNDA. - Habilitación legal y competencial.

A continuación, examinamos los títulos competenciales a considerar.

En primer lugar, el artículo 149.1.30^a de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia educativa, para la *“Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo*

del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Como es sabido, el artículo 27 de la Constitución Española garantiza el respeto al derecho de educación, y en lo que afecta al ámbito competencial del proyecto, el apartado séptimo estipula lo siguiente: “*Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca*”.

La Educación es una 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, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo (Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 392/25, de 21 de julio).

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “*al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) ... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias*”.

La Sentencia de Tribunal Constitucional 109/2019, de 3 de octubre, recuerda que ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia en más de treinta sentencias, de modo que los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que sintetiza en que corresponde al Estado “*definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE*” asegurando “*una orientación unitaria y*

dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material” y que el Estado “ciertamente debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas, en función de sus circunstancias específicas”.

En segundo lugar, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad Autónoma *“la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrolle, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

Sentadas las líneas generales de la competencia en materia educativa entre el Estado y la Comunidad Autónoma, procede concretar el ámbito competencial en el que incide el proyecto de decreto.

El artículo 120 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, delimita las competencias de las Administraciones educativas y de los centros para perfilar sus proyectos educativos:

“2. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.

3. Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y

humanos puedan dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos

4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas”.

A nivel estatal, el artículo 10 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, que regula la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, dispone que las Administraciones educativas establecerán el currículo de toda la etapa de Educación Infantil, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas en el citado Real Decreto para el segundo ciclo de la etapa.

El Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, señala en el artículo 11.3 que las Administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en ese Real Decreto, el currículo de la Educación Primaria, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo, y atribuye a los centros docentes la competencia para concretar el currículo determinado por la administración educativa, e incorporarlo a su proyecto educativo, que impulsará y desarrollará los principios, objetivos y la metodología propia para un aprendizaje adecuado (artículo 11.4).

En la Comunidad de Madrid se dictaron, en consonancia con la habilitación estatal, por un lado, el Decreto 36/2022, de 8 de junio, del Consejo de Gobierno, que establece la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil, cuyos artículos 13 y 17 se refieren, respectivamente, a los criterios para determinar el horario y la jornada escolar y a la autonomía de los centros para organizar los espacios y los tiempos. Por otro lado, el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, que regula para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, y que refiere los aspectos indicados en los artículos 12, 13, y 28.

De lo expuesto, se infiere que la Comunidad de Madrid ostenta títulos competenciales suficientes para dictar la norma, y que esta goza de la suficiente cobertura legal.

Por último, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*

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

Ha de estarse al ya citado Decreto 52/2021, así como a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, (en adelante, LPAC), si bien recordando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma, en particular y 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 el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 «*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*» y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 3 del Decreto 52/2021, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de Transparencia, Plan que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno (artículo 3.1 Decreto 52/2021).

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, se ha aprobado el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII legislatura.

El proyecto de decreto que nos ocupa no está incluido dentro del citado Plan Normativo de la XIII legislatura, por lo que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, su necesidad debe justificarse adecuadamente en la MAIN que, en el presente caso, sólo justifica su no inclusión en el citado Plan, refiriendo que “*la necesidad y conveniencia de promover la tramitación del decreto han sido decididas con posterioridad a dicha aprobación. Más concretamente, dicha necesidad y conveniencia se pusieron de manifiesto al inicio del curso escolar 2024/2025, tras la celebración, en el mes de septiembre de 2024 del Debate sobre el estado de la región*”.

Respecto a la evaluación *ex post*, el epígrafe XI de la MAIN señala: “*En este caso, la evaluación ex post será posible al final de cada curso escolar, cuando se disponga de la información relativa a los procesos de cambio de jornada escolar que se hayan llevado a cabo por parte de algunos colegios públicos. Dicha información será obtenida a través de las Direcciones de Área Territorial*”.

Ahora bien, en el artículo 6.1 i) del Decreto 52/2021, se determina la necesidad de incluir una descripción de la forma en la que se realizará la evaluación *ex post*, sin que, en este caso, se cumpla con tal requisito, limitándose la MAIN a señalar cuándo se realizará la evaluación, pero sin concretar los criterios y medios que se aplicarán a tal efecto.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado con el fin de recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este caso, en la MAIN (pág. 20), se informa que el proyecto de decreto se publicó en el Portal de Transparencia de la Comunidad de

Madrid, del 25 de octubre al 9 de diciembre de 2024 en el apartado de consulta pública, en cumplimiento del artículo 5, apartados 1, 2 y 3 del Decreto 52/2021, y del citado artículo 60 de la LTPCM.

Conforme se indica en el apartado XI de la MAIN, se recibieron 161 observaciones, si bien en la mitad de los casos se abordan aspectos relacionados con la autorización de enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria en colegios públicos, no siendo esta cuestión objeto del presente proyecto de decreto.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, a la que el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, atribuye, en su artículo 9, letra c “*la formulación del régimen jurídico y de organización y funcionamiento de la red de centros docentes públicos de su ámbito competencial*”, previsión competencial que se completa con la recogida en el apartado i) relativa a “*La planificación, desarrollo y coordinación de planes, programas y medidas educativas dirigidas a potenciar la equidad y garantizar la igualdad de oportunidades*” y letra k), referida a “*la formulación de la ordenación académica, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid, de las enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Especial, así como el establecimiento del marco de autonomía pedagógica de los centros educativos que imparten esas enseñanzas*”.

4.- Por lo que se refiere a la MAIN, se han elaborado cinco memorias, en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, todas ellas por el centro directivo competente. Por orden cronológico vienen fechadas el 4 de abril, 8 de mayo, 24 de junio, 22 de julio y 8 de octubre del año 2025.

La última MAIN aprobada refleja la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la

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 se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene en su apartado VII, una referencia al impacto económico y presupuestario, de modo que considera que la medida propuesta en el proyecto no tiene efectos sobre la economía en general, ni sobre la competencia, ni en relación las cargas administrativas ni, por último, conlleva a nivel presupuestario gasto o ingreso alguno.

Sobre el aspecto económico y presupuestario, el apartado VII de la MAIN sostiene, en lo concerniente al personal docente, que “*hay que tener en cuenta que su contenido no incrementa la duración de la jornada laboral semanal de los profesores ni la dotación de profesores de los centros. Tampoco incrementa la duración del horario general de apertura de los centros por lo que no aumentan los gastos de funcionamiento de los centros incluidos en su ámbito de aplicación.*

Desde el punto de vista de los centros, el posible cambio de jornada escolar continuada a partida en dos sesiones no modificará la duración semanal del horario lectivo, el tiempo de dedicación a cada una de las áreas curriculares, el tiempo lectivo de recreo, etc, que son idénticos en ambos casos. Con la jornada escolar partida en dos sesiones y con la jornada escolar continuada, la duración de la jornada laboral semanal de los maestros que prestan servicio en los colegios públicos de Educación Infantil y Primaria es la misma. La composición de las plantillas de los colegios de Educación Infantil y Primaria no experimenta variación en función del tipo de jornada escolar y, por tanto, el decreto no tendrá repercusión en materia de Capítulo I.”

Respecto el posible impacto de la medida en los gastos de funcionamiento de los centros, se afirma que, al ser cuantificados esos

gastos en función del número de alumnos, siendo éste un aspecto que permanece invariable con la iniciativa reglamentaria, el Capítulo II no se ve incrementado tampoco.

Asimismo, la MAIN señala que los gastos por conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros competen a los ayuntamientos, por ser los titulares demaniales de los edificios, considerando que tales obligaciones son ajenas al horario escolar, de modo que la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades queda exenta de responsabilidad.

La MAIN niega que el proyecto afecte al desarrollo del servicio de comedor o de transporte escolar, cuyo funcionamiento y permanencia se afirma que queda garantizado; no obstante, reconoce el mayor volumen de este servicio en los centros que opten por la jornada partida, lo que hace previsible el incremento correlativo en las peticiones de servicio de comedor por las familias en los centros que decidan cambiar a esa modalidad de horario, tras la entrada en vigor del proyecto de decreto.

Lo indicado conlleva, además, la obligación para las familias de pagar ese servicio, salvo las que hayan percibido las becas correspondientes, considerando la MAIN que “*el posible incremento de alumnos comensales en los centros que modifiquen su jornada escolar a jornada partida en dos sesiones previsiblemente no tendría repercusión económica en materia de becas de comedor*”.

Al respecto, conviene tener en cuenta que la propia MAIN señala que los colegios públicos que imparten Educación Infantil y Primaria en jornada continua en el curso 2025/2026 en la Comunidad de Madrid alcanzan el 75% de los ochocientos centros que imparten tales enseñanzas (página 7).

A ello hay que añadir que las becas se destinan también a alumnos escolarizados en centros concertados, como reconoce el artículo 16 del

Acuerdo de 24 de abril de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de concesión directa de becas para comedor escolar para alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Acuerdo de 24 de abril de 2024).

La MAIN recuerda que el proyecto de decreto garantiza el servicio de comedor (pág. 18), de manera que “*el precio del comedor escolar es establecido por la consejería competente en materia de educación, y es asumido por las familias, excepto en aquellos casos en los que se benefician de las becas de comedor escolar que concede la Comunidad de Madrid*”.

Reconoce que, “*los datos de porcentaje de alumnos que utilizaban el servicio de comedor escolar en el curso 2024/2025, el último del que se dispone de datos globales, indica un mayor porcentaje en el caso de los colegios con jornada partida que en el caso de los colegios con jornada continuada*”. Y añade que, es probable el incremento de alumnos usuarios del servicio, si bien sostiene que, al tener carácter voluntario por tratarse de un servicio complementario, el precio de comedor es asumido por las familias, excepto en los casos de beneficiarios de becas, aunque niega a la vez que el aumento de alumnos que soliciten el servicio repercuta en el número de becados.

Es necesario destacar que el régimen de precios reducidos del comedor en los centros docentes en la Comunidad de Madrid se regula por un sistema objetivo, en virtud del cumplimiento o no de los requisitos previstos en el artículo 5 del Acuerdo de 24 de abril de 2024.

Se exige, por un lado, tener la plaza de comedor en centro autorizado, y por otro, que el alumno se encuentre en un núcleo familiar con una situación socioeconómica desprotegida, o con algún miembro que haya sufrido violencia de género, o bien que en la familia alguno de

sus miembros cuente con protección internacional, o que los alumnos se encuentren en situación de acogimiento residencial, entre otros supuestos. El apartado tercero del artículo 5 adiciona una cláusula residual de concesión de este tipo de ayudas: podrán concederse incluso a familias que incumplan el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (no encontrarse al corriente de obligaciones tributarias, de Seguridad Social...).

En consecuencia, si se reconoce por la propia MAIN el previsible aumento del uso del servicio de comedor en los centros escolares afectados por la iniciativa, no puede descartarse, a priori, que no se vaya a producir un incremento también de solicitudes de becas de comedor, porque ante el previsible aumento de familias que utilizarán el servicio, mayor posibilidad de que aumente el número de peticiones para sufragar el precio, y si tales familias cumplen con los requisitos del artículo 5 del Acuerdo de 24 de abril de 2024, se producirá un incremento correlativo de peticiones y concesiones de becas, lo que afectaría al crédito destinado a tal fin. Tal circunstancia ya fue recogida en el voto particular realizado por Comisiones Obreras al Dictamen 14/2025, de 12 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el artículo 10.1 del Decreto 77/2021 de 23 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 77/2021), señala que ese servicio de comedor se prestará mediante la contratación de empresas especializadas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, siendo competencia de la consejería en materia de Educación, tramitar los expedientes de contratación.

Además, sin perjuicio de que el servicio de comedor y de atención educativa, y de apoyo y vigilancia a los alumnos corresponde a las

empresas adjudicatarias (artículo 11 del Decreto 77/2021), el equipo directivo, y, en su caso, el profesor del centro que realice funciones de apoyo al comedor escolar perciben una gratificación por servicios extraordinarios (artículo 14 del Decreto 77/2021), ante el previsible incremento del número de alumnos que requerirán el uso de este servicio, cabe cuestionarse si conllevará modificación también de la gratificación percibida por el profesorado. Téngase en cuenta que, el artículo 9.3 del citado Decreto 77/2021 exige que los centros de comedor de más de trescientos comensales deberán contar con un profesor que participe activamente en las tareas de programación, desarrollo, seguimiento y evaluación del servicio.

Por tanto, sería recomendable que la MAIN clarifique el posible impacto económico y presupuestario [artículo 6.1 e) y h) del Decreto 52/2021], ante el previsible incremento de peticiones de becas, visto su régimen de concesión, unido al posible incremento de las gratificaciones del personal docente que prestan funciones de apoyo durante la prestación del servicio.

En otro orden de cosas, conviene aclarar que, las cargas administrativas en todo proyecto normativo se refieren a las actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y la ciudadanía, debiendo soportar el coste los obligados a su cumplimiento (artículo 7.3 del Decreto 52/2021), por lo que el examen recogido en el apartado IX de la MAIN, debería ajustarse a tal previsión.

Por otro lado, la Memoria contempla los llamados impactos sociales, a los que alude el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021.

Consta en el expediente el informe de 4 de marzo de 2025, sobre el impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, exigido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad

efectiva de mujeres y hombres. El informe considera que, la norma proyectada tiene un impacto neutro por razón de género, de modo que cabe prever que no incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Asimismo, obra en el expediente el informe de 5 de marzo de 2025 de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, sobre el impacto en la familia, infancia y adolescencia, emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y en la disposición adicional 10^a 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 y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

El informe manifiesta que la norma proyectada genera impacto positivo en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, pues “*posibilita un efecto positivo sobre el rendimiento académico y el bienestar del alumnado, así como una promoción del adecuado crecimiento, maduración y equilibrio personal y social de los menores y sus bior ritmos a la hora de abordar las actividades de enseñanza y aprendizaje*”.

Al haberse optado por la versión de la MAIN prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, la denominada “*memoria ejecutiva*”, no se refieren otros posibles impactos de la medida propuesta en el proyecto.

Por último, la MAIN describe los trámites seguidos en la elaboración de la norma y las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación, junto con el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Como ya ha sido expuesto, han emitido sendos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en los términos anteriormente reflejados.

Por otro lado, se ha incorporado al expediente el informe de 6 de marzo de 2025 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emitido en virtud del artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que incluye observaciones tanto al texto del decreto, como a la MAIN, siendo todas ellas atendidas, salvo en lo relativo a la enumeración en la MAIN de las aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, dado su volumen y carácter genérico.

Ha emitido también informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, el 3 de febrero de 2025, conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, recomendando modificar el procedimiento de votación por correo, para que no sea necesario incluir en el sobre exterior que remiten los votantes una fotocopia del Documento Nacional de Identidad, o documento acreditativo, de modo que se sustituya por un certificado de inscripción en el censo electoral del centro que ha de facilitarse a los solicitantes de voto por correo. Esta consideración ha sido observada en el proyecto de decreto en relación con el artículo 6.4º, destinado a regular el procedimiento para la consulta a las familias.

Consta el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 18 de marzo de 2025, previsto en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que formula una observación al proyecto relativa a la necesidad de articular la medida propuesta en tres fases: solicitud del cambio de tipo de jornada, instrucción del procedimiento y, finalmente, resolución, recordando la necesidad de que la primera fase cuente con un formulario de solicitud validado e informado por ese centro directivo.

De igual modo, ha emitido sendos informes, los días 7 y 24 de abril de 2025, la Dirección General de Recursos Humanos, en virtud del artículo 7 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025. El centro directivo indicado informa favorablemente el proyecto, pues considera que, del contenido del proyecto y de la memoria ejecutiva de análisis de impacto normativo, no aprecia que el proyecto tenga incidencia en el Capítulo 1 de gastos de personal del Presupuesto de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, consta en el expediente el informe de 21 de abril de 2025 de la Dirección General de Presupuestos, emitido de conformidad con la disposición adicional primera de la Ley 9/2024 de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2025, en sentido favorable a la norma proyectada.

Igualmente, se han recabado los informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, emitidos de conformidad con los artículos 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y 4.3 del Decreto 52/2021, habiéndose

realizado observaciones, únicamente, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda, y Empleo, en relación con la necesidad de obtener el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, por el posible impacto en el Capítulo 1 de la iniciativa, en los términos anteriormente señalados.

Por otro lado, consta en el expediente el Dictamen 14/2025, de 12 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, que realiza distintas observaciones ortográficas y sugerencias de mejora de la redacción, que han sido atendidas. Se adjuntan con el dictamen los votos particulares de CC.OO, de la FAPA Giner de los Ríos, y de la FECA-CECA Madrid, cuyas consideraciones se insertan en diferentes apartados del presente dictamen.

6.- Se ha observado el trámite de audiencia e información pública, de conformidad con el artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM, y el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución Española.

Así, el proyecto ha estado publicado en el apartado Normativa y Planificación > Audiencia e Información del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, durante el periodo establecido para formular alegaciones, es decir, del 25 de junio al 15 de julio de 2025.

Se han formulado numerosas alegaciones por distintos particulares, asociaciones, confederaciones de padres de alumnos, y sindicatos, que, conforme se recoge detalladamente en la MAIN, han sido aceptadas, total o parcialmente, o desestimadas por el órgano proponente, con la justificación que es de observar en cada una de ellas.

7.- El proyecto de decreto ha sido informado también por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, con fecha 24 de

julio de 2025, en respuesta a la previsión del artículo 8.5 del Decreto 52/2021.

8.- Finalmente, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitió informe el 14 de agosto de 2025, de conformidad con 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.

En su informe, realizó una objeción formal, concerniente a la posible afectación de las condiciones de trabajo del personal de los centros docentes, dado que la jornada laboral es un aspecto sujeto a negociación colectiva, que lógicamente, podría verse afectada por el cambio de jornada escolar.

Al respecto, la MAIN no aclara si el proyecto de decreto afecta o no a las condiciones de trabajo del personal docente de las Escuelas de Educación Infantil y Primaria (segundo ciclo), siendo un aspecto que ya cuestionó el voto particular de CC.OO contra el citado Dictamen 14/2025, del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, insistiendo en posible vulneración del artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público, texto refundido, aprobado por el Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre, en relación con la negociación colectiva.

La MAIN refleja que, tras la consideración esencial de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, el proyecto se remitió en dos ocasiones a la mesa técnica sectorial del personal docente. Examinadas las actas de las citadas mesas, se comprueba que una de las organizaciones sindicales participantes, CSIF, niega que tal proceder pueda equipararse al cumplimiento de una negociación colectiva, al considerar que el proyecto de decreto incidirá efectivamente en la jornada laboral de los maestros, exigiendo al efecto un debate en mayor profundidad.

El alcance de la negociación colectiva, conforme señala la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de enero de 2025 (rec. casación nº 282/2022), se delimita del siguiente modo: «*no debemos olvidar que, en el proceso de negociación colectiva, el deber de negociar no debe confundirse con la obligación de convenir de forma que, todo el proceso negociador, que debe desarrollarse bajo el principio de la buena fe (art. 89.1 del ET), en el que las partes formulan sus propuestas, tiene como finalidad la de alcanzar un acuerdo "libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva" (art. 82.1 del ET)*».

De forma más concreta, en relación con la materia que nos ocupa, la Sentencia de 16 de septiembre de 2024 (rec. 10/2024), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, fundada en la Sentencia de 19 de febrero de 2014 (rec. 316/2011), analiza la infracción del derecho de negociación colectiva en materia de jornada escolar, y concluye que “*la Administración está obligada a negociar, pero no a convenir con los Sindicatos obligatoriamente. Por lo tanto, verificada materialmente la propuesta por la Administración, teniendo conocimiento los Sindicatos y desarrolladas distintas reuniones con oportunidad alegatoria material, no puede entenderse vulnerado el derecho a la negociación sindical*”.

En consecuencia, resultando que el respeto o no al derecho fundamental de la negociación colectiva es un aspecto esencial en la tramitación del proyecto, es necesario que la MAIN aclare y justifique si tal exigencia de negociación se entiende atendida a la luz del contenido de las actas de 23 de septiembre y 2 de octubre de 2025, que plasman las respectivas sesiones de la mesa sectorial de personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid, en las que se trató el proyecto de decreto.

Además, desde el punto de vista sustantivo, se formularon diversas observaciones de carácter esencial por parte de la Abogacía General,

relativas a la concreción del objeto del proyecto, a efectos de precisar si se destinaba a los centros que imparten Educación Infantil, en su primer o segundo ciclo, o solo a los segundos, a la determinación del alcance del resultado de la consulta realizada a las familias, y, por último, sobre las modificaciones permitidas en el anexo I. Todas las observaciones esenciales han sido atendidas.

CUARTA. - Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

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.

El proyecto, consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, integrada por 8 artículos, con la estructura expuesta en el antecedente de hecho segundo.

La primera observación cabe formularla respecto del título de la norma proyectada, que debe ajustarse al objeto y ámbito de aplicación, la regulación de la jornada escolar en centros docentes que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria, y en centros de Educación Especial, en la Comunidad de Madrid.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo de 2005. De esta manera, describe el objeto y la finalidad de la norma, menciona los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilidades en cuyo ejercicio se dicta. En cualquier caso, debe recordarse que, de acuerdo con la citada directriz, la parte expositiva “*resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto*” y “*se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas*”.

Al respecto, y siguiendo el criterio señalado por esta Comisión, entre otros en el Dictamen 444/25, de 24 de septiembre, no resulta necesaria una exhortación como la que el texto realiza, por corresponder a la MAIN y no a esta parte expositiva del proyecto, a fin de analizar de modo tan extenso y preciso la nueva regulación que incorpora la parte dispositiva, resultando innecesario reproducir el contenido de artículos que, de algún modo, se refieran o guarden relación con el proyecto.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia.

En cuanto a la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, no es preciso indicar todos y cada uno de los trámites de los informes, sino solo los más relevantes, como pueden ser el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y los trámites de audiencia e información pública.

Procede, seguidamente, entrar en el análisis del articulado del proyecto de decreto sometido a dictamen.

El capítulo I, disposiciones generales, comprende los artículos 1 a 4.

El artículo 1 viene referido al objeto y ámbito de la norma proyectada, que afecta a la totalidad de los centros educativos autorizados para impartir el segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial, así como el procedimiento de cambio de jornada en colegios públicos que imparten el segundo ciclo de Educación Infantil y Primaria.

El artículo 2 especifica la distribución de la jornada escolar partida para los colegios públicos, y los centros públicos de Educación Especial, previendo que, como regla general, será de lunes a viernes y estará dividida en dos sesiones: una de mañana y otra de tarde.

El mismo precepto contiene la indicación de que la modalidad de jornada escolar en los colegios públicos de nueva creación será, *ab initio*, la jornada partida y, además, precisa que los colegios públicos que a la entrada en vigor del decreto tengan autorizada la jornada escolar continuada, mantendrán dicha jornada, en tanto no tramiten y sea aprobada la propuesta para el cambio a jornada escolar partida, conforme al procedimiento establecido en el propio decreto.

De otra parte, en los centros de Educación Especial la regla general es ya la jornada partida, de conformidad con el artículo 2.1 *in fine* de la Orden 11994/2012.

En definitiva, sobre la cuestión de la organización de la jornada escolar, la norma no tiene un carácter neutro, decantándose con claridad por la jornada partida, cuestión que merece un análisis más detenido. En todo caso, y en cuanto al fundamento de la regulación propuesta, se aduce un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico de 2023 titulado, “*Propuestas para un plan de acción para reducir el abandono escolar temprano en España*”, y se apela, a su vez, al interés superior del menor, en aplicación de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, es preciso partir del artículo 108.2 de la LOE, que atribuye la titularidad de los centros públicos docentes a una Administración pública.

Pero, además, la LOE articula el principio de autonomía de los centros públicos y privados concertados y, con carácter general, señala

en el artículo 120.2 que “*los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro*”. En todo caso, los términos del precepto deben entenderse dentro del prisma del respeto jerárquico a las decisiones de la Administración titular, sin perjuicio de que esta esté obligada por ley a fomentar la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y, además, deba proporcionar todos los medios necesarios para el desarrollo de los proyectos educativos.

Por otro lado, se garantiza la participación del centro en las decisiones educativas a través de sus órganos de gobierno, es decir, el respectivo consejo escolar, y el claustro (artículo 119.2 de la LOE), quedando también garantizada la participación de los alumnos y las familias (artículo 119.3 y 4 de la LOE).

Respecto la Educación Infantil, el artículo 14.1 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas, se limita a admitir que la Administración educativa, fomentará, entre otros aspectos, la autonomía pedagógica y organizativa.

No obstante, de forma más explícita, el apartado 1 del artículo 17, del Decreto 36/2022, de 8 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil señala que “*los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión, en los términos recogidos en la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, en las normas que la desarrollan, así como en lo dispuesto en este decreto y en su normativa de desarrollo*”. Añade el apartado 5, que los centros tendrán autonomía para organizar los espacios y los tiempos.

En el ámbito de la Educación Primaria, el artículo 21.6 (texto coincidente con el artículo 120.4 de la LOE) del Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, reconoce que: “*En el ejercicio de su autonomía, los centros podrán adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o ámbitos, en los términos que establezcan las administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni conlleve la imposición de aportaciones a las madres, los padres, las tutoras o los tutores legales o de exigencias para las administraciones educativas*”.

Asimismo, el artículo 28.1 y 7 del Decreto 61/2022, de 13 de julio del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, insiste en el principio de autonomía organizativa de los centros, entre otros aspectos, tanto de espacios como de los tiempos educativos.

Pues bien, como consecuencia de todo lo indicado, la Orden 11994/2012 regula el derecho de opción de los centros a una jornada continua o partida, salvo para los centros de Educación Especial, en cuyo caso se establece ya la jornada partida, atendiendo a sus necesidades organizativas y de funcionamiento (art. 2.1), planteando el proyecto de decreto un cambio de criterio al decantarse con claridad por tal modalidad.

Sea como fuere, más allá de evidenciarse un cambio de criterio, no consideramos que el proyecto que analizamos altere las previsiones de la LOE, ni las contenidas en la legislación básica, que supedita la autonomía organizativa de los centros a “...los términos que establezcan las administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral...”, siempre y cuando se

articulen mecanismos de respaldo y cobertura social suficiente, respecto las nuevas necesidades surgidas, por ejemplo, en referencia al asunto de las becas de comedor, de tal manera que la nueva organización no suponga de facto *“discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas”*, como establece el artículo 120.4 de la LOE.

Continuando con los apartados del artículo 2 del proyecto de decreto, -dedicado a los colegios públicos y los centros de Educación Especial-, el apartado 4 estipula que, como regla general, el intervalo entre la sesión de la mañana y de la tarde será de dos horas y la duración de la sesión de tarde, no será inferior a dos períodos lectivos. No obstante, recoge a su vez el procedimiento para modificar el intervalo (previa solicitud motivada del consejo escolar del centro, para que sea valorada, y en su caso aprobada por la correspondiente dirección de área territorial antes del inicio del curso escolar).

El tiempo de ese intervalo para los centros privados concertados es distinto, puede tener una duración mínima de una hora y máxima de tres horas (artículo 3.2 del proyecto), intervalo que ya se admite en el actual artículo 2.3 de la Orden 1194/2012.

En el apartado quinto del artículo 2 del proyecto se regula la obligación expresa de garantizar la continuidad de los servicios de comedor y transporte escolar, aclarando que durante el intervalo entre la sesión de mañana y la de tarde, se deberá garantizar la atención educativa, y de apoyo y vigilancia a los alumnos que utilicen el servicio de comedor.

Nos remitimos en este aspecto a lo indicado en la consideración jurídica tercera, al analizar el contenido de la MAIN y a lo indicado en relación con las exigencias del artículo 120 de la LOE.

Finalmente, para los centros públicos, el apartado séptimo del artículo 2 establece para la dirección de área territorial correspondiente la posibilidad de modificar la jornada escolar, con carácter temporal, por causas justificadas, previo informe del Servicio de Inspección Educativa y oído el consejo escolar del centro.

El carácter temporal de esta decisión se incorporó tras los votos particulares formulados contra el citado Dictamen 14/2015, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

En la MAIN se menciona la conveniencia de disponer de un procedimiento que posibilite, con conocimiento del consejo escolar del centro, y contando con el informe del Servicio de Inspección Educativa, que la Administración educativa pueda adoptar, con carácter temporal, una decisión relativa al cambio de jornada escolar, sugiriendo entre las posibles causas, la necesidad de realizar obras o reformas en el centro, pero concluye que, no se entiende oportuno concretar las causas en el texto para no condicionar posibles decisiones.

Sin perjuicio de lo razonado en la MAIN, es necesario concretar, al menos de forma enunciativa, las posibles causas que justifiquen la resolución que haya de dictar la dirección de área territorial correspondiente prevista en este apartado séptimo, como consecuencia del carácter excepcional del procedimiento para adoptar este tipo de resoluciones administrativas, ante la ausencia de participación del claustro y de las familias.

Además, dentro del bloque de alegaciones formuladas al proyecto, se solicitaba determinar, tanto las causas que justifiquen la decisión administrativa unilateral prevista en este apartado séptimo, como el aspecto temporal estrictamente necesario que la motive, a efectos de garantizar la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española) y evitar la prolongación indeterminada del cambio.

Por otro lado, es preciso señalar que el artículo 2.7 debe determinar el carácter de la resolución, es decir, si se trata de un acto firme, o no, aspecto que sí se aclara respecto la resolución definitiva contenida en el artículo 8. Asimismo, es necesario que se indiquen los posibles recursos administrativos que puedan formularse contra la resolución de carácter temporal (artículo 2.7), y contra la resolución de carácter definitivo (artículo 8), de conformidad con lo exigido en el artículo 88.3 de la LPAC.

Siguiendo el orden sistemático del proyecto, el artículo 3 reconoce a los centros privados su autonomía para elegir la jornada escolar (apartado primero), previsión que se corresponde con lo indicado en el artículo 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación para ese tipo de centros.

Asimismo, los artículos 2.6 y 3.3 establecen para todos los centros sostenidos con fondos públicos (colegios, centros de Educación Especial, y centros privados concertados) la posibilidad de realizar la jornada escolar continua durante los meses de junio y septiembre, “*conforme a lo dispuesto por la consejería competente en materia de Educación en las normas que regulen anualmente el calendario escolar en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid*”.

Esta previsión está ya recogida en la norma actual, el artículo 2.6 de la Orden 11994/2021. No obstante, en este precepto se precisa, que para ello es necesario que “*así lo acuerda el Consejo Escolar de los colegios públicos, o el titular en el caso de los centros privados sostenidos con fondos públicos*”. En consecuencia, y en atención al principio de autonomía de los centros, sería recomendable que la MAIN motivara las razones que sustentan el cambio de criterio.

En relación con el artículo 3.4 del proyecto, se comparte la consideración formulada en el informe de la Abogacía General, que no

ha sido atendida en la versión de proyecto de decreto remitida a dictamen, consistente en exigir que se determinen los motivos que puede alegar la dirección de área territorial para formular objeciones a las modificaciones de jornada escolar u horario lectivo propuestas por el titular del centro privado, determinación que garantiza la observancia del principio de seguridad jurídica en el contenido de la resolución.

Para finalizar el examen de este Capítulo I, el artículo 4 aborda el procedimiento para determinar el horario lectivo y la jornada escolar, dedicando los tres primeros apartados del precepto a la forma de delimitación del horario, mientras que el cuarto se refiere únicamente a la fecha límite para finalizar el procedimiento de cambio de jornada escolar, 15 de marzo de cada año.

Esta regulación conjunta, en el mismo precepto, de diferentes aspectos relativos al horario y la jornada se contempla actualmente en el artículo 3 de la Orden 11994/2012, si bien en este caso, el precepto regula el mismo procedimiento de elección aplicable para fijar ambos, la jornada escolar, y el horario lectivo, manteniendo así una sistemática coherente.

Por tanto, se comparte el criterio del informe de la Abogacía General, con el fin de evitar una regulación dispersa y mezclada de la jornada lectiva y del horario escolar, para que se aborde el contenido del apartado cuarto del artículo 4 en el Capítulo II del proyecto de decreto, en el que se regulan los diferentes aspectos del cambio de jornada escolar.

El Capítulo II del proyecto regula el procedimiento del cambio de jornada escolar en los colegios públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria.

El artículo 5, apartado primero, regula la solicitud para el cambio de jornada escolar continuada a jornada escolar partida, siendo

necesario que la iniciativa de cambio se solicite, como mínimo, por un tercio de los miembros del consejo escolar que la dirigirán al director del centro, quien lo comunicará al consejo escolar e informará al claustro.

Esta previsión difiere de la regulación existente hasta ahora en el artículo 2 de la Orden 502/2013, en la que se exige como condición *sine qua non* para iniciar el procedimiento, “*la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Escolar, que incluya la mayoría de los representantes de los maestros, así como la mayoría de los representantes de los alumnos*”.

Por tanto, sería recomendable incluir en la MAIN la motivación de este cambio de mayoría, para instar la modificación de jornada.

Por otro lado, el precepto sólo contempla la posibilidad de solicitar el cambio de jornada escolar de continua a partida, pero no la opción inversa, es decir, que los centros que tengan jornada partida, ya sea con carácter previo a la entrada en vigor del decreto, o una vez en vigor la norma, puedan solicitar la jornada continua, sin que conste justificación al respecto en la MAIN, representando la propuesta del artículo 5 un cambio significativo en la previsión normativa actualmente vigente.

El actual artículo 3 de la Orden 11994/2012, regula la posibilidad de comunicar el tipo de jornada escolar que conforme el artículo 2 puede ser: a) la jornada escolar partida en dos sesiones, una mañana y otra de tarde, o b) la jornada escolar continuada.

Por tanto, es necesario que se justifiquen en el expediente las razones que motivan el cambio de criterio que limitan la posibilidad de solicitar la jornada continua.

El artículo 6 determina el alcance de la participación de las familias dentro del procedimiento para modificar la jornada lectiva, a través del procedimiento de consulta, siempre en los términos recogidos en la

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 16 de septiembre de 2024 (rec. 10/2024), cuando cuestiona la orden foral correspondiente al censurar que “*ha erigido a las familias, sin respaldo legal y en contra de las competencias básicas y orgánicas, en un órgano decisario con capacidad de bloqueo o voto, con capacidad resolutoria negativa de modo previo al pronunciamiento del Consejo Escolar, órgano que ostenta la competencia para una decisión final tanto en la LOE como en la orden foral, pero que en esta segunda únicamente se mantiene si las familias se muestran previamente conformes ...*”.

Por otro lado, el censo de participantes en la consulta estará integrado por los padres, madres y tutores legales de los alumnos matriculados [art. 6.a)].

En la fase de alegaciones se cuestionó por una de las asociaciones el principio de voto para cada padre, madre o tutor legal, al considerar que las familias constituidas por dos progenitores disponen de dos votos por el mismo alumno, pudiendo ser discriminatorio para las familias monoparentales. A su vez, se criticaba también la falta de consideración del criterio que tuviera en cuenta el número de hijos escolarizados en el centro.

Al respecto, la MAIN indica que se mantiene el respeto al principio de voto por padre, madre o tutor legal con independencia del número de hijos (pág. 32), por equiparar la consulta del artículo 6 a los procesos de elección y renovación de los consejos escolares.

En todo caso, la composición del censo en la propuesta de decreto es similar a la prevista en el artículo 3.2 b) de la Orden 502/2013 actualmente vigente, en el que se indica: “*Actualización y publicación del censo: el censo de votantes estará formado por todos los padres y madres o representantes legales de los alumnos que estén matriculados en el*

centro en las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria”.

El sistema de voto previsto en el artículo 3.2.d.2º de la citada Orden 502/2013 es el siguiente: “*A cada persona le corresponderá un solo voto, que será personal y no delegable, y podrá ser emitido de forma presencial, por correo postal o de forma telemática*”. En términos similares el artículo 6 c) 2º del proyecto de decreto atribuye a cada participante un voto personal y no delegable, a emitir igualmente por cualquiera de las tres vías indicadas.

Por tanto, el sistema de censo y de votación es similar al previsto en la normativa ya existente, no sólo en el ámbito autonómico, sino también en el estatal, pues así se contempla en el artículo 14 del Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria.

Por último, el artículo 8 refiere la facultad del director del área territorial para decidir sobre el cambio de jornada tras la solicitud del centro.

La potestad discrecional de las Administraciones se caracteriza por la necesidad de respetar sus elementos reglados, que afectan a la competencia del órgano, el procedimiento, la motivación del acto, el cumplimiento de los hechos determinantes y la persecución del fin público correspondiente (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1994, rec. casación 1749/1992).

En el proyecto de decreto se refieren algunos aspectos, como el competencial y las líneas generales del procedimiento para resolver sobre el cambio de jornada (artículos 5 a 7), siendo necesario, bien en el proyecto de decreto, bien en las disposiciones de desarrollo que se

dicten al amparo de la habilitación normativa (disposición final primera), detallar las fases del procedimiento, plazos, y documentación, como realiza la Orden 502/2013.

Por otro lado, el artículo 8 no contempla la regulación de un aspecto esencial, la determinación de los elementos que permitan motivar la decisión por el director del área territorial, pues el precepto se limita a mencionar que se valorarán elementos organizativos, pedagógicos y de conciliación familiar, tomando en consideración los resultados de las consultas, pero sin concretar los criterios determinantes, ni su ponderación en la decisión.

En relación con lo indicado, es significativo que no se haga referencia a la necesidad o no del informe del Servicio de Inspección de cada dirección de área territorial, trámite que, sin embargo, el proyecto de decreto sí incluye para la resolución del cambio de jornada temporal del artículo 2.7, conforme hemos visto anteriormente. Además, ese informe del Servicio de Inspección está previsto para la resolución definitiva sobre el cambio de jornada, en el vigente artículo 6 de la Orden 502/2013.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La disposición derogatoria responde al contenido propio de la directriz 41.

La disposición final primera se dedica a la “*Habilitación normativa*”, se acomoda al contenido propio de las disposiciones finales, conforme establece la directriz 42, y acoge la consideración esencial que realizó el informe de la Abogacía General sobre la naturaleza de las disposiciones que pueden adoptarse para desarrollar el decreto.

Por su parte, la disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El anexo I contiene el formulario de consulta a las familias relativa a la implantación de la jornada partida, y el anexo II contiene el modelo de acta del resultado de dicha consulta, ajustándose sus respectivos contenidos a la directriz 44, siendo, además, referidos en la parte dispositiva de la norma, como exige la directriz 45, en concreto, en el artículo 6 del proyecto.

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.

Por otra parte, el artículo 6 del proyecto resulta excesivamente extenso, en contra de lo indicado en la Directriz 30.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, debe expresarse con inicial mayúscula la materia competencial en los preceptos en los que se alude a direcciones generales o consejería competentes por razón de una materia determinada.

Ello sin perjuicio de las consideraciones que sobre esta cuestión se han ido formulando con ocasión del análisis de los preceptos de la norma proyectada.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de ellas de 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 regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten Educación Infantil, y Educación Primaria y en centros de Educación Especial en la Comunidad de Madrid*”.

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

Madrid, a 12 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 601/25

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid