

**A.G.- 12/2023**

**INFC. - 2023/79**

**S.G.C.- 16/2023**

**S.J.- 24/2023**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se concreta el procedimiento para el ejercicio de la autonomía de los centros docentes que impartan la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato en la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - El 1 de febrero de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicada.

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

- Proyecto de Orden.

- Dictamen 49/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión de 22 de diciembre de 2022, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 27 de diciembre de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 30 de enero de 2023, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 18 de noviembre de 2022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 21 de noviembre de 2022, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 18 de noviembre de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 2 de diciembre de 2022.

- Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 19 de diciembre de 2022.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 28 de diciembre de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Alegaciones formuladas por D. Enrique García Simón con entradas el 13 de enero de 2023 y el 19 de enero de 2023; por D. José Antonio Poveda González con entrada el 22 de enero de 2023; por D<sup>a</sup>. Paloma Vega López, con entrada el 23 de enero de 2023; por ASPACE MADRID, con entrada el 23 de enero de 2023 y por Unión Sindical de Madrid Región de Comisiones Obreras con entrada de 23 de enero de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido el 31 de enero de 2023, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Orden sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto regular el ejercicio de la autonomía de los centros docentes que impartan Educación Secundaria Obligatoria o Bachillerato, cuyo marco regulador se recoge en el artículo 16 del Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria ( en adelante, Decreto 65/2022), y en el artículo 19 del Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato (en adelante, Decreto 64/2022).

Se compone de una Parte Expositiva, y una Parte Dispositiva con trece artículos distribuidos en tres capítulos, seguida de una Parte Final, conformada por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

El artículo 1 regula el objeto; el artículo 2, el ámbito de aplicación; el artículo 3, las condiciones generales para el ejercicio de la autonomía en los centros docentes; el artículo 4, la

evaluación promoción y titulación del alumnado; el artículo 5, las decisiones de los centros docentes en el ejercicio de su autonomía que no requieren autorización expresa; el artículo 6, las condiciones para impartir materias en lengua extranjera; el artículo 7, las decisiones de los centros en el ejercicio de su autonomía que requieren autorización expresa; el artículo 8, la propuesta de currículo de materias optativas para su incorporación en el catálogo de materias optativas de la Educación Secundaria Obligatoria; el artículo 9, la propuesta de currículo de materias optativas para su incorporación en el catálogo de materias optativas de Bachillerato; el artículo 10, el procedimiento de comunicación a las Direcciones de Área Territorial; el artículo 11, el procedimiento de solicitud para la autorización de la modificación horaria de materias y, en su caso, ámbitos; el artículo 12, el procedimiento para la presentación de propuestas curriculares de materias optativas de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato y el artículo 13, la modificación de las decisiones adoptadas por los centros en el ejercicio de su autonomía.

La Disposición Adicional primera, se refiere al ejercicio de la autonomía en los centros docentes que impartan las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria o Bachillerato en el marco de programas institucionales.

La Disposición Adicional segunda, se refiere al cese de las propuestas de los centros que en el ejercicio de su autonomía hayan sido implantadas al amparo de la Orden 1419/2015, de 21 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrolla la autonomía de los centros educativos en la organización de los planes de estudio de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Madrid o al amparo de la Orden 1513/2015, de 22 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se desarrolla la autonomía de los centros educativos en la organización de los planes de estudios del Bachillerato.

La Disposición Transitoria única regula los plazos extraordinarios para la presentación de comunicaciones y solicitudes de autorización en el curso 2022-2023

La Disposición Derogatoria única establece las normas que van a ser derogadas.

La Disposición Final primera contempla la habilitación para la aplicación de la norma.

Finalmente, la Disposición Final segunda establece la entrada en vigor de la misma.

Los dos Anexos incluyen diferentes modelos requeridos en los procedimientos.

### **Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.**

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

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

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre el procedimiento para el ejercicio de la autonomía de los centros docentes que impartan la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato en la Comunidad de Madrid.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia"* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Sentado cuanto antecede, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

El artículo 6 de la LOE al regular el currículo establece:

"1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

2. El currículo irá orientado a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y alumnas, garantizando su formación integral, contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándoles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual. En ningún caso podrá suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

6. Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.

7. El Gobierno incluirá en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad que, en cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolle las funciones a las que se refieren los apartados tercero y cuarto de este artículo y contribuya a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas, sin perjuicio de lo previsto para la actualización de currículos de enseñanzas de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.

8. Los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta Ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

9. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.”

El artículo 6.bis de la propia LOE establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las Comunidades autónomas en los siguientes términos:

“1. Corresponde al Gobierno:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
- b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.
- d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las 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.
- e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.

3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.

Por otra parte, los artículos 120 y siguientes de la LOE, regulan la autonomía de los centros educativos.

El artículo 120 establece:

“1. Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.

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.

5. Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno”.

De acuerdo con ello, se han publicado los Reales Decretos 217//2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Real Decreto 217/2022), y Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el

que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 243/2022).

El artículo 26 del Real Decreto 217/2022 dispone:

“1. Al establecer el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, las administraciones educativas facilitarán a los centros el ejercicio de su autonomía pedagógica, de organización y de gestión, en los términos recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y en las normas que la desarrollan, y favorecerán el trabajo en equipo del profesorado.

2. Corresponde a las administraciones educativas contribuir al desarrollo del currículo, favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y alumnas y del profesorado, bajo los principios del Diseño Universal para el Aprendizaje.

3. Los centros educativos tendrán autonomía para organizar los grupos y las materias de manera flexible y para adoptar las medidas organizativas o de atención a la diversidad más adecuadas a las características de su alumnado. Como parte de estas medidas, podrán establecer organizaciones didácticas que impliquen impartir conjuntamente diferentes materias de un mismo ámbito, de acuerdo con su proyecto educativo y en los términos que dispongan las administraciones educativas.

4. Los centros, conforme a lo dispuesto en el artículo 13.4, concretarán o adaptarán los currículos establecidos por la Administración educativa y la incorporarán a su proyecto educativo, que impulsará y desarrollará los principios, objetivos y metodología propios de un aprendizaje competencial orientado al ejercicio de una ciudadanía activa.

5. Igualmente, los centros promoverán compromisos educativos con los padres, madres, tutores o tutoras legales de su alumnado en los que se consignen las actividades que los integrantes de la comunidad educativa se comprometen a desarrollar para facilitar el progreso educativo del alumnado.

6. En el ejercicio de su autonomía, los centros podrán adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de materias 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 se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las administraciones educativas.

7. Para garantizar la continuidad del proceso de formación y una transición y evolución positivas desde la Educación Primaria a la Educación Secundaria Obligatoria, y desde ésta a la Educación Secundaria Postobligatoria, las administraciones educativas y los centros establecerán mecanismos para favorecer la coordinación entre las diferentes etapas”.

Por su parte, el artículo 26 del Real Decreto 243/2022 establece:

“1. Al establecer el currículo de Bachillerato, las administraciones educativas facilitarán a los centros el ejercicio de su autonomía pedagógica, de organización y de gestión, en los términos recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y en las normas que la desarrollan, favorecerán el trabajo en equipo del profesorado y estimularán su actividad investigadora a partir de la práctica docente.

2. Corresponde a las administraciones educativas contribuir al desarrollo y adaptación del currículo por parte de los centros, favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y alumnas, y del profesorado, con el fin de adecuarlo a sus diferentes realidades educativas bajo los principios del Diseño Universal para el Aprendizaje.

3. Los centros docentes desarrollarán y completarán el currículo adaptándolo a las características del alumnado y a su realidad educativa. Igualmente, promoverán compromisos educativos con las familias o con los tutores y tutoras legales de su alumnado, o con el propio alumnado en el caso de los mayores de edad, en los que se consignen las actividades que los integrantes de la comunidad educativa se comprometen a desarrollar para facilitar el progreso educativo del alumnado.

4. En el ejercicio de su autonomía, los centros podrán adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia, ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de 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 o a los tutores y tutoras legales, ni exigencias para las administraciones educativas”.

En base a tales normas básicas, la Comunidad de Madrid publicó los Decretos 65/2022 y 64/2022

El artículo 16 del Decreto 65/2022 establece:

“1. Los centros, en el ejercicio de su autonomía pedagógica, desarrollarán y concretarán el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria establecido en el presente decreto, que se integrará dentro de su proyecto educativo, y que impulsará y desarrollará los principios, objetivos y metodología propios de un aprendizaje competencial.

2. Los centros educativos podrán organizar los grupos e impartir materias agrupadas en ámbitos según lo dispuesto en el artículo 7, adoptar las medidas organizativas o de atención a la diversidad más adecuadas a las características de su alumnado, en el marco de lo dispuesto en el presente decreto, disponer los cauces para establecer la comunicación con las familias, así como establecer las colaboraciones con los centros de su entorno que impartan la Educación Primaria.

3. En virtud de esa autonomía y dentro de la regulación y límites establecidos en la presente norma y en los términos y condiciones que establezca la consejería competente en materia de Educación, los centros docentes podrán:

- a) Adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas y programas educativos.
- b) Establecer formas de organización para completar los itinerarios y orientar al alumno en la elección de las opciones a las que se refiere el artículo 8.3, así como en la elección de las materias optativas, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.
- c) Diseñar planes de trabajo que faciliten implantar métodos pedagógicos y didácticos propios, así como establecer las normas de convivencia.
- d) Ampliar las horas lectivas correspondientes a las diferentes materias sin que esto suponga la reducción horaria de otras.
- e) Modificar la asignación horaria de las diferentes materias, previa autorización de la consejería con competencias en materia de Educación.
- f) Presentar propuestas de materias optativas a las que se refiere el artículo 9. Corresponderá al titular de la consejería competente en materia de Educación establecer el procedimiento para elevar estas propuestas, que deberán incluir las orientaciones metodológicas, las competencias específicas, los criterios de evaluación y los contenidos correspondientes, así como el curso o cursos en las que se propone sean ofertadas y la atribución docente requerida en cada caso.

4. Sin perjuicio de lo expresado en el apartado anterior, el titular de la consejería con competencias en materia de Educación regulará las condiciones y el procedimiento para que los centros puedan

impartir alguna materia del currículo en una lengua extranjera a excepción de latín, Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas y Segunda Lengua Extranjera.

5. En todos los casos se deberán respetar los aspectos básicos del currículo regulados en el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo.

6. Las decisiones que los centros realicen en virtud de su autonomía no podrán, en ningún caso, suponer discriminación de ningún tipo ni la imposición de aportaciones a las familias ni obligación de financiación adicional para la consejería competente en materia de Educación. En el caso de los centros sostenidos con fondos públicos, tampoco supondrá incremento de profesorado ni de las ratios generales fijadas para cada ejercicio en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”.

Por su parte, el artículo 19 del Decreto 64/2022 dispone:

“1. Los centros docentes, en el uso de su autonomía, desarrollarán y completarán el currículo establecido en el presente decreto, concreción que formará parte de su proyecto educativo, adaptándolo a las características del alumnado y a su realidad educativa, con el objeto de impulsar y desarrollar los principios, objetivos y metodología propios de un aprendizaje competencial orientado al ejercicio de una ciudadanía activa.

2. La Consejería con competencias en materia de Educación fomentará la autonomía pedagógica y organizativa de los centros, favorecerá el trabajo en equipo del profesorado y estimulará la actividad investigadora a partir de su práctica docente.

3. En virtud de esa autonomía y dentro de la regulación y límites establecidos en la presente norma y en los términos y condiciones que establezca el titular de la Consejería competente en materia de Educación, los centros docentes podrán:

a) Adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas y programas educativos.

b) Establecer formas de organización para elaborar itinerarios que orienten al alumno en la elección de las materias específicas de cada modalidad, así como determinar las materias optativas que sus posibilidades organizativas y proyecto educativo del centro permitan, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.

c) Diseñar planes de trabajo que faciliten la implantación de métodos pedagógicos y didácticos propios, así como establecer las normas de convivencia.

- d) Ampliar las horas lectivas correspondientes a las diferentes materias sin que esto suponga la reducción horaria de otras.
- e) Modificar la asignación horaria de las diferentes materias, previa autorización de la Consejería con competencias en materia de Educación.
- f) Presentar propuestas de currículo de materias optativas a las que se refiere el artículo 13. Corresponderá al titular de la Consejería competente en materia de Educación la aprobación, en su caso, de estas materias y su currículo”.

El Proyecto de Orden responde a tales habilitaciones y a las genéricas que contiene la Disposición Final segunda del Decretos 65/2022 y la Disposición Final segunda del Decreto 64/2022.

### **Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.**

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Viceconsejería, Consejería de Educación y Universidades-, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

El Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 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.

Según establece el artículo 13 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (en adelante, Decreto 236/2021):

“Corresponden a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y de la dirección y coordinación con carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las competencias relativas a la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación de Personas Adultas, a la Formación Profesional y a las Enseñanzas de Régimen Especial, excepto las Enseñanzas Artísticas Superiores, en aplicación de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias y, en particular, las siguientes:

- a) La propuesta de autorización para la implantación, traslado y supresión de enseñanzas de su competencia en centros docentes públicos.
- b) La propuesta de creación, modificación, transformación y supresión jurídica de centros docentes públicos que impartan las enseñanzas de competencia de esta dirección general.
- c) El informe de la programación de efectivos de profesorado y propuesta de las plantillas orgánicas de los centros de su competencia.

- d) La formulación del régimen jurídico y de organización y funcionamiento de la red de centros docentes públicos de su ámbito competencial.
- e) El informe de las actuaciones que se lleven a cabo en centros docentes públicos existentes que tengan repercusión en la programación educativa.
- f) La propuesta y colaboración en la programación de inversiones relativas a los centros docentes públicos de su competencia de nueva creación, o en los que vaya a realizarse la implantación de nuevas enseñanzas, así como en el equipamiento de los mismos.
- g) La gestión económica de los gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos de su competencia y la coordinación y control de la gestión económico-administrativa de los mismos. Esta función deberá ser ejercida en coordinación con los demás centros directivos que tengan atribuidas competencias en esta materia.
- h) El desarrollo y la coordinación de todas las actuaciones encaminadas a atender a alumnos que cursen las enseñanzas de su competencia en centros docentes públicos y que presenten necesidad específica de apoyo educativo.
- i) El desarrollo y fomento de las relaciones de coordinación y cooperación de los centros docentes públicos que imparten las enseñanzas de su competencia con diferentes instituciones y organismos.
- j) La evaluación y anticipación de las necesidades de competencias profesionales emergentes en los diferentes sectores productivos y su incorporación a los planes de estudios de los ciclos formativos de Formación Profesional y de Artes Plásticas y Diseño.
- k) El fomento de la formación práctica en empresas y su gestión, la potenciación de las relaciones con los sectores productivos y el seguimiento de la inserción laboral de los alumnos que han concluido las enseñanzas de su competencia.
- l) La coordinación con la consejería competente en materia de empleo para el desarrollo en la Comunidad de Madrid de actuaciones en materia de Formación Profesional en función de sus respectivas competencias.
- m) La participación en el desarrollo y ejecución de los programas europeos y en las iniciativas comunitarias relacionadas con la Formación Profesional, coordinándose, en su caso, con los programas europeos e iniciativas comunitarias relacionadas con la formación para el empleo, en

los que participa la Dirección General de Formación de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

n) La participación en la gestión, coordinación y justificación de los fondos europeos destinados a programas que se desarrollen en centros docentes de su competencia, sin perjuicio de las competencias atribuidas en esta materia a otros órganos competentes.

ñ) La formulación de la ordenación académica de las enseñanzas de su competencia y el establecimiento del marco de autonomía pedagógica de los centros docentes en esas enseñanzas, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid.

o) El desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de las enseñanzas de competencia de la dirección general.

p) El desarrollo de las directrices de la orientación pedagógica y profesional en las enseñanzas de competencia de la dirección general, incluidas las enseñanzas relativas a la educación de las personas adultas que son competencia de esta dirección general.

q) La formulación de criterios y directrices pedagógicas sobre el equipamiento escolar y el material didáctico, así como sobre la adscripción de personal docente que sea necesario para el desarrollo de las enseñanzas competencia de la dirección general.

r) El establecimiento de directrices para el desarrollo y aplicación de medios didácticos en la puesta en práctica, extensión y diversificación de la oferta de educación a distancia en las enseñanzas de su competencia”.

Por otra parte, los Decretos 65/2022 y 64/2022, en su respectiva Disposición Final segunda, habilitan al titular de la Consejería con competencias en materia de educación a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en los Decretos, constando igualmente habilitaciones específicas en relación con diferentes materias, como las incorporadas a los artículos 16 y 19 transcritos en la consideración anterior.

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

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

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

El artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

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

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

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

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

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

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

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“La propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, puesto que la regulación contenida no se refiere a ningún aspecto económico, no interviene sobre el mercado ni la fiscalidad, se limita a establecer los términos y condiciones, así como los procedimientos para que los centros puedan ejercer su autonomía organizativa y pedagógica con seguridad jurídica. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, todo lo contrario, facilita el ejercicio de la autonomía pedagógica y organizativa de los centros, dotando de seguridad jurídica a las decisiones adoptadas y garantizando la mejora de la atención educativa del alumnado. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por otro lado, regula aspectos parciales de una materia, en tanto que supone el desarrollo reglamentario de lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 65/2022, de 20 de julio, y el artículo 19 del Decreto 64/2022, de 20 de julio. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por los motivos expuestos, que se justifican en el presente documento atendiendo al mandato establecido en el artículo 5.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se prescinde de la consulta pública, al encontrarse dentro de las causas enunciadas en el artículo 5.4 del citado decreto en sus apartados c), d) y e), cuyo contenido se establece de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

La MAIN justifica adecuadamente, con arreglo a la normativa vigente transcrita, la omisión del trámite de consulta previa.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía –hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por Decreto 38/2022, de 15 de junio, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno-.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de Orden afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 2 y el 23 de enero de 2023, habiéndose presentado seis escritos de alegaciones.

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

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Además, consta Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia, en virtud del artículo 7 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquis la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 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 y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Obra incorporado Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, según el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

#### **Quinta. - Análisis del contenido.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”*, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

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

El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una Parte Expositiva y una Parte Dispositiva, seguida de una Parte Final.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: Dictamen del Consejo Escolar, informes relativos al impacto por razón de género, al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

No obstante, en relación al principio de transparencia normativa, se señala que se cumple con el principio de transparencia, mediante la realización de los “trámites de audiencia e información públicas”, cuando lo correcto es referirse al trámite de audiencia e información pública”, como se señala en el dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, extremo que debería corregirse.

Se advierte en el párrafo primero, in fine, un error de transcripción en el título del Real Decreto 243/2022, al omitirse el término “*mínimas*”. Así el título deberá referirse a la ordenación y las “enseñanzas mínimas del Bachillerato”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida por la LOE, Llos Reales Decretos 217/2022 y 243/2022, y en las normas autonómicas Decreto 65/2022 y Decreto 64/2022 que se erigen en parámetro de contraste jurídico

Los **artículos 1 y 2** establecen el objeto y ámbito de aplicación de la norma, sin que quepa realizar consideración alguna sobre ello, salvo que su contenido deriva de la regulación de la autonomía de los centros regulada en el artículo 120 de la LOE.

Sin embargo, se sugiere suprimir la referencia genérica a los Decretos 65/2022 y 64/2022 -a todas luces innecesaria, pues la Orden proyectada, como se señala en la parte expositiva, viene a desarrollar el artículo 16 del Decreto 65/2022 y artículo 19 del Decreto 64/2022-, bastando una referencia concreta a los aspectos que van a ser objeto de regulación en el Proyecto.

El apartado 1 del **artículo 3** reproduce el apartado 6 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022.

El apartado 2 responde al tenor del apartado 5 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022.

Los apartados 3 y 4 responden al contenido del apartado 3 del artículo 121 de la LOE.

En cuanto a los apartados 6 y 7, responden al contenido de los artículos 141 y 145 de la LOE.

No tenemos nada que alegar sobre el contenido del **artículo 4** que se remite a la regulación sobre evaluación, promoción y titulación establecida en los Decretos 65/2022 y 64/2022.

El capítulo II, artículos 5 a 9, se dicta en virtud de la habilitación concedida por el apartado 4 del artículo 16 de cada uno de los Reales Decretos 217/2022 y 243/2022.

El apartado 2 del **artículo 5** responde al tenor de apartado 1 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022 y al de los apartados 1 y 2 del artículo 26 de los Reales Decretos 217/2022 y 243/2022.

El apartado 3, letras a) a d), recoge distintos aspectos a incluir en la programación general que contempla la normativa general y que no requieren autorización.

La letra e) responde al tenor del apartado 3 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022.

La letra a) del apartado 4 se remite al contenido del artículo 7 del Decreto 65/2022.

Las letras b) y c) responden al contenido del apartado 3 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022.

La letra d) responde al apartado 4 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022.

El apartado 5 responde a la habilitación que otorga el apartado 3 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022, estableciéndose la necesidad de comunicar a las Direcciones de Área Territorial las decisiones que se adopten en relación a los supuestos “recogidos en el apartado anterior”. Al respecto, se sugiere, en coherencia con lo establecido en el apartado 1 del artículo 10 -en que se exige igualmente la comunicación a la Dirección del Área Territorial correspondiente, de concreción curricular a que se refiere el artículo 5.2, así como de las medidas organizativas y de atención a la diversidad a las que se refiere el artículo 5.3 del Proyecto-, que la remisión que realiza el apartado 5 del artículo 5 “al apartado anterior”, se refiera a todas las decisiones previstas en los apartados anteriores, incluyéndose así todas las decisiones previstas en los apartados 2, 3 y 4 del citado artículo.

El **artículo 6** desarrolla y responde al contenido del apartado 4 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022 añadiendo la restricción que contempla el apartado 3 del artículo 7 del Decreto 65/2022.

En cuanto a los profesores que impartan materias en lengua extranjera, se requiere habilitación lingüística en vigor para el desempeño de puestos bilingües en centros docentes de la Comunidad de Madrid o acreditación de una competencia lingüística de nivel C1 o superior del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas en el idioma correspondiente.

El **artículo 7** desarrolla, conforme a la habilitación contenida en la letra e) del apartado 3 de los artículos 16 y 19 de los Decretos 65/2022 y 64/2022, la modificación de la asignación horaria de determinadas materias, o en su caso ámbitos.

El **artículo 8** regula las condiciones en las que los centros deben elaborar las propuestas curriculares de materias optativas de la Educación Secundaria Obligatoria, con objeto de que puedan ser incorporadas en el catálogo de materias optativas al que se refiere el artículo 9, apartado 3, del Decreto 65/2022. Desarrolla, además, la letra f) del apartado 3 del artículo 16 del propio Decreto.

El **artículo 9** regula las condiciones en las que los centros deben elaborar las propuestas curriculares de materias optativas del Bachillerato, con objeto de que puedan ser incorporadas en el catálogo de materias optativas, de conformidad con el artículo 13, apartado 2 del Decreto 64/2022. En este artículo se indican los elementos curriculares que deben incluirse en las propuestas para poder ser consideradas. Desarrolla, además, la letra f) del apartado 3 del artículo 19 del propio Decreto.

En el **artículo 10** se detalla el procedimiento de comunicación a las Direcciones del Área Territorial, en los supuestos que regula la propia norma en el artículo 5.

Responde a la habilitación contenida en el apartado 3 de los Decretos 65/2022 y 64/2022

El cualquier caso, se ajusta a las competencias del Consejo Escolar y del Claustro de profesores reguladas en los artículos 119, apartado 2, 127, apartado b) y 129, apartado b) de la LOE además de en el apartado f) del artículo cincuenta y siete de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

El apartado 3 responde, por otra parte, a las observaciones realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en su informe de fecha 2 de diciembre de 2022. No obstante, el apartado 3, párrafo primero, por seguridad jurídica, deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 16.4.a) de la Ley 39/2015, de carácter básico, y adicionar que podrá presentarse la comunicación “*en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1º*”. Esta observación es extensible al apartado 3 del artículo 11 y apartado 2 del artículo 12.

Por otro lado, en el párrafo tercero, del apartado 3, deberá sustituirse la expresión “Para la presentación de la solicitud”, por “Para la presentación de la comunicación”, extremo que deberá corregirse.

En lo no dispuesto, el procedimiento se ajustaría a lo dispuesto en la Ley 39/2015 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).

El **artículo 11** establece el procedimiento de solicitud para la autorización de la modificación horaria de materias y ámbitos que exigen los artículos 16, apartado 3.e) y 19 apartado 3.e) de los Decretos 65/2022 y 64/2022, cuya habilitación se contiene en el citado apartado 3.

En cuanto a las competencias del Consejo Escolar y del Claustro de profesores nos remitimos a las consideraciones realizadas en relación con el contenido del artículo anterior.

El apartado 3 responde a las observaciones realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, en su informe de fecha 2 de diciembre de 2022.

El carácter desestimatorio del silencio, deriva de la aplicación del artículo 24, apartado 1, de la Ley 39/2015 que establece:

“ En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.

De acuerdo con su tenor, al afectar el procedimiento de autorización de modificación horaria y, en su caso ámbitos, a la potestad de organización del servicio público educativo, el silencio tendrá efecto desestimatorio. Así lo reconoce el Tribunal Supremo, por ejemplo, en Sentencia de 25 de junio de 2014.

En lo no dispuesto, el procedimiento se ajustaría a las exigencias de los artículos 66 y siguientes de la Ley 39/2015.

El **artículo 12** establece el procedimiento para presentar las propuestas curriculares de materias optativas para su consideración y, en su caso, incorporación al catálogo de materias optativas que los centros podrán ofertar en la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato.

Responde a la habilitación contenida en el apartado 3 de los Decretos 65/2022 y 64/2022.

El apartado 2 responde a las observaciones realizadas por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, en su informe de fecha 2 de diciembre de 2022.

El procedimiento que contempla se ajustaría, en lo no regulado expresamente, al tenor de los artículos 66 y siguientes de la Ley 39/2015.

El **artículo 13** recoge la posibilidad de que los centros puedan modificar o cesar en la implantación de las decisiones adoptadas, para poder ajustarse a los cambios en las necesidades de su alumnado que pueden variar a lo largo del tiempo, sin que tengamos nada que alegar en relación con su contenido.

No tenemos nada que alegar, tampoco, sobre el contenido de la **Disposición Adicional primera** que contempla una dispensa para aquellos programas institucionales que tienen una regulación específica como son los programas bilingües, u otros, programas institucionales como

el programa de institutos deportivos o el de Bachillerato de excelencia, que cuentan con una regulación propia.

Visto el contenido de la **Disposición Adicional segunda** se sugiere, en base a las Directrices 39 y 40 modificar su naturaleza, que participa, en mayor medida de la de una disposición transitoria.

Las **Disposición Transitoria única** responde a la Directriz 40.

En cuanto a la **Disposición Derogatoria única**, a la Directriz 41 enunciando las normas derogadas.

La **Disposición Final primera** del Proyecto bajo la rúbrica *“Habilitación para su aplicación”*, faculta al titular de la Dirección General competente en materia de ordenación académica de Educación secundaria a *“adoptar, en el ámbito de sus competencias, cuantas medidas sean necesarias para la aplicación de lo dispuesto en esta orden”*.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar las resoluciones e instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

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

La habilitación sería en favor del titular de la Dirección General, extremo que debería corregirse.

La **Disposición Final segunda** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

No tenemos nada que objetar al contenido de los Anexos que son modelos y han sido validados por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

**Única:** Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se concreta el procedimiento para el ejercicio de la autonomía de los centros docentes que impartan la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en  
la Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades,**

**Begoña Basterrechea Burgos**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez- Miñón**

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