

**A.G.- 32/2020****S.G.C.- 112/2020 S.J.-303/2020**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Orden por la que se aprueban materias de libre configuración autonómica en la Comunidad de Madrid para su implantación a partir de 2020/2021, y se modifica la Orden 1255/2017, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece la organización de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por personas adultas 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

Único. - El 9 de junio de 2020 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud 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 indicado.

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



- Proyecto de Orden.
- Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo, de 4 de junio de 2020, emitida por el Director General de Educación, Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.
- Dictamen 12/2020, de 27 de mayo, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, junto con el voto particular formulado, en relación con el citado Dictamen, por las Consejeras representantes del sindicato Comisiones Obreras el 29 de mayo de 2020 y por los representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos el 30 de mayo de 2020.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 23 de abril de 2020, 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 Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 23 de abril de 2020, 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 de las Familias Numerosas.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 23 de abril de 2020, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).
- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden, de fecha 7 de mayo de 2020, y justificante de estar a disposición en el Portal de Transparencia de fecha 8 de mayo de 2020.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, de 5 de junio de 2020, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto aprobar determinadas materias de libre configuración autonómica de Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO), el currículo de las mismas y la modificación de la Orden 1255/2017, de 21 de abril, de la Consejería de Educación Juventud y Deporte, por la que se establece la organización de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por personas adultas en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 1255/2017).

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por cuatro artículos y dos Disposición Finales.

El artículo 1 versa sobre el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2 sobre las materias de libre configuración autonómica aprobadas; el artículo 3 aborda las condiciones para la elección por parte de los alumnos de la materia “Botánica Aplicada” y el artículo 4 regula las condiciones de impartición.

Además, la Parte Dispositiva concluye con dos Disposiciones Finales, una modifica la Orden 1255/2017 y la otra se refiere a la entrada en vigor de la norma. Asimismo, se incorpora un Anexo, con los currículos de las materias incorporadas.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, es preciso atender, en primer término, a lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, 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 remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben 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 la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a la aprobación de materias de libre configuración autonómica en la Comunidad de Madrid.

Conviene advertir que esta cuestión fue ampliamente analizada en el Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 29 de junio de 2016 emitido en relación con otro Proyecto de Orden por el que se aprueban materias de libre configuración autonómica, similar al sometido a informe. No obstante, conviene reiterar lo allí señalado, para una adecuada comprensión y análisis del actual Proyecto.

En efecto, hay que recordar el reparto competencial que la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (en adelante, LOMCE) dispone para la regulación de los diversos elementos del currículo de ESO y Bachillerato. El artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) distribuye las competencias normativas en función del tipo asignatura de que se trate (troncal, específica o de configuración autonómica).



En primer término, se residencia en el Gobierno del Estado –artículo 6.bis.2.a) de la LOE- la competencia para “*determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales*” así como para “*determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas*”. En todo caso, le corresponde también la potestad para “*determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria*”.

Por su parte, el artículo 6.bis.2.c) de la LOE, reconoce como competencias de las Administraciones Educativas, las siguientes:

- “1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales.
- 2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.
- 3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.
- 4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.
- 5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.
- 6.º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.
- 7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica” (el énfasis añadido).

Finalmente, los centros docentes, en uso de su autonomía, podrán ejercer ciertas competencias –artículo 6.bis.2.d)-:



- “1. ° Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.
2. ° Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.
3. ° Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas” (el subrayado es nuestro).

En el mismo sentido, el artículo 3 del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 1105/2014), también aborda la distribución de competencias. En particular, su apartado 1, letra c), atribuye a las Administraciones educativas, dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, la competencia para establecer los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables relativos a las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

En el ámbito autonómico, el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en lo sucesivo, Decreto 48/2015) estableció materias del bloque de libre configuración autonómica.

No obstante, el precitado Decreto contemplaba la posibilidad de ampliar el catálogo de materias del bloque de libre configuración autonómica. En este sentido, el artículo 6.4 j) del Decreto 48/2015 dispone:

“j) La Consejería competente en materia de educación podrá aprobar otras asignaturas de libre configuración autonómica a iniciativa de los centros, que presentarán la propuesta del correspondiente currículo para estas materias”.

Además, el artículo 7.5 in fine prevé que *“la Consejería competente en materia de educación podrá aprobar otras asignaturas de libre configuración autonómica a iniciativa de los centros, que presentarán la propuesta del correspondiente currículo para estas materias”*.



A mayor abundamiento, sobre las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, a propuesta de los centros sujetas a aprobación por la Consejería competente en materia de Educación, también es preciso tener en cuenta lo señalado en el artículo 5 de la Orden 1459/2015, 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, a cuyo tenor:

“1. Dentro del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, los centros podrán presentar ante la Consejería competente en materia de educación propuestas de currículo para las materias a las que se refieren los artículos 6.4.j) y 7.5 del Decreto 48/2015, de 14 de mayo. En este caso, la propuesta de currículo que elabore el centro deberá incluir los contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables para dicha materia.

2. El centro deberá elaborar una memoria por cada materia que desee ofrecer que, además de incluir la propuesta de currículo a la que se refiere el apartado anterior, incluya el curso o cursos en los que se impartiría, los medios de los que dispone el centro para el desarrollo de la materia propuesta, y la disponibilidad horaria. La memoria deberá incluir, en los centros públicos, la mención al Departamento de coordinación didáctica que se haría responsable de su desarrollo, así como la especialidad docente del profesorado encargado de impartirla. En los centros privados y privados concertados se incluirá la titulación académica o la cualificación del profesorado con atribución para impartir la materia.

3. La oferta e impartición de las materias propuestas estarán sujetas a la aprobación por parte de la Consejería competente en materia de educación, aprobación que se realizará mediante Orden”.

En cuanto a la regulación de la educación de personas adultas, tiene como principio fundamental enunciado en el artículo 66.1 de la LOE, el ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional; en consecuencia, uno de los objetivos marcados por la citada Ley Orgánica es facilitar el acceso de las personas adultas a las distintas enseñanzas del sistema educativo.



Así lo apunta la Exposición de Motivos de la LOE al aludir a sus objetivos: *“Permitir que los jóvenes que abandonaron sus estudios de manera temprana puedan retomarlos y completarlos y que las personas adultas puedan continuar su aprendizaje a lo largo de la vida exige concebir el sistema educativo de manera más flexible. Y esa flexibilidad implica establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanzas, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales”*.

En este sentido, el artículo 67.9 de la LOE establece que:

“En atención a sus especiales circunstancias, por vía reglamentaria se podrán establecer currículos específicos para la educación de personas adultas que conduzcan a la obtención de uno de los títulos establecidos en la presente Ley”.

Por su parte, el artículo 68 de la propia norma, al referirse de forma específica a las enseñanzas obligatorias, dispone:

“1. Las personas adultas que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la educación básica contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades.

2. Corresponde a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por cualquiera de las dos opciones a las que se refiere el artículo 25.1 de esta Ley Orgánica, siempre que hayan logrado los objetivos de la etapa y alcanzado el adecuado grado de adquisición de las competencias correspondientes. La calificación final de Educación Secundaria Obligatoria será la nota obtenida en dichas pruebas.

Además, las Administraciones educativas velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas. (...)”.

En el mismo sentido, la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 1105/2014, señala:



“1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, las personas adultas que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades, que se regirá por los principios de movilidad y transparencia y podrá desarrollarse a través de la enseñanza presencial y también mediante la educación a distancia.

2. Con objeto de que el alumnado adquiriera una visión integrada del saber que le permita desarrollar las competencias del aprendizaje permanente en un contexto global, y para mejorar su capacidad de adaptación a los cambios sociales y económicos a los que está sometida la sociedad actual, las enseñanzas de Educación secundaria para las personas adultas podrán integrar las opciones de enseñanzas académicas y aplicadas y se podrán organizar de forma modular en tres ámbitos de conocimiento y dos niveles cada uno de ellos:

a) **Ámbito de comunicación**, en el que se integrarán elementos del currículo recogidos en el anexo I de este real decreto, referidos a las materias Lengua Castellana y Literatura y Primera Lengua Extranjera. Además, incorporará la materia Lengua Cooficial y Literatura en aquellas Comunidades Autónomas con lengua cooficial.

b) **Ámbito social**, en el que se integrarán elementos del currículo recogidos en el anexo I de este real decreto, relacionados con la materia Geografía e Historia.

c) **Ámbito científico-tecnológico**, en el que se integrarán elementos del currículo recogidos en los anexos I y II del presente real decreto, relacionados con las materias Física y Química, Biología y Geología, Matemáticas, Matemáticas orientadas a las enseñanzas académicas, Matemáticas orientadas a las enseñanzas aplicadas, y Tecnología.

Además, en todos o algunos de los tres ámbitos descritos, podrán incorporarse elementos del currículo recogidos en el anexo II de este real decreto, relacionados con las materias Educación Plástica, Visual y Audiovisual, Música, Educación Física, Ciencias Aplicadas a la Actividad Profesional, Cultura Clásica, Economía, Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial, Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como otros aspectos que proporcionen al alumnado las destrezas necesarias para su desarrollo personal, social y profesional en el mundo actual.

3. La organización de estas enseñanzas deberá permitir su realización en dos cursos.



4. La superación de alguno de los niveles correspondientes a cada uno de los tres ámbitos a los que hace referencia el apartado segundo tendrá validez en todo el Estado. La superación de todos los ámbitos dará derecho a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

5. Corresponde a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, siempre que hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa. Estas pruebas se organizarán con base en los tres ámbitos de conocimiento citados.

6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, corresponde a las Administraciones educativas organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller, siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos del Bachillerato, establecidos en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, así como los fijados en los elementos del currículo regulados en este real decreto. Dichas pruebas se organizarán de manera diferenciada según las modalidades del Bachillerato.

7. Asimismo, con el fin de adaptar la oferta del Bachillerato a los principios que rigen la educación de personas adultas, en dichas enseñanzas no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 32 de este real decreto.

8. Corresponde a las Administraciones educativas establecer los procedimientos para el reconocimiento de la formación del sistema educativo español que el alumnado acredite y la valoración de los conocimientos y experiencias previas adquiridos a través de la educación no formal, con objeto de proceder a su orientación y adscripción a un nivel determinado dentro de cada uno de los ámbitos de conocimiento.

9. En los centros docentes autorizados para impartir enseñanza a distancia de personas adultas, las evaluaciones finales para la obtención de los títulos oficiales previstos en este real decreto serán realizadas en la forma que se determine por las Administraciones educativas que hayan autorizado o a las que estén adscritos dichos centros.

Si el alumno o alumna reside fuera de la localidad en la que el centro autorizado esté ubicado, las evaluaciones externas se podrán realizar fuera de dicha localidad, de acuerdo con lo establecido por convenio de colaboración entre los centros de educación a distancia



de personas adultas, o a través de otras formas que garanticen el correcto desarrollo de las pruebas”.

En el ámbito autonómico, la configuración del currículo para la ESO de personas adultas se realiza a través de la Disposición Adicional Tercera del Decreto 48/2015.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, es innegable que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que afronte la regulación del ámbito material reseñado, es decir, la aprobación de materias de libre configuración autonómica y correspondencias para la incorporación de las personas adultas que tienen superada en la ESO todas las materias que conforman los ámbitos y, sin embargo, tienen otras materias pendientes de superación, con subordinación necesaria a la normativa básica mencionada, y con respeto a lo dispuesto en los Decretos precitados.

Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.

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”.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación y Juventud- 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.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención los artículos 6.4 j), 7.5 y Disposición Adicional tercera del Decreto 48/2015, sin perjuicio de la habilitación general subyacente en la Disposición Final segunda.

Sobre la habilitación específica, expresamente señala el artículo 22.3 del Decreto 48/2015:

“3. Los centros podrán presentar propuestas de currículo para las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica a las que se refieren los artículos 6.4.j) y 7.5. Corresponderá a la Consejería competente en materia de educación la aprobación, en su caso, de estas materias y su currículo” (el subrayado es nuestro).

Asimismo, como decimos, la Disposición Final segunda del Decreto 48/2015 prescribe una habilitación general a favor del *“titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto”*.

Este Proyecto parece responder a la solución ofrecida en el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid número 233/2015, de 6 de mayo, a propósito del Proyecto de Decreto que establece, para la Comunidad de Madrid, el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, en el que se puede leer: *“Ello, desde luego, no obsta la posibilidad de que los centros efectúen propuestas para la elaboración del currículo de asignaturas de libre configuración autonómica y que la Administración autonómica, con la prudencia necesaria, a través del órgano competente y del instrumento normativo adecuado, las apruebe como tales”*.



No obstante, y a pesar de la habilitación existente en relación con el Proyecto de Orden, no podemos dejar de reiterar, como se apuntó en los Informes de este Servicio Jurídico, de 21 de mayo de 2015, 29 de junio de 2016, 12 de junio de 2017, 23 de mayo de 2018 y 22 de mayo de 2019, la disfunción del resultado, en la medida en que unas materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica son reguladas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid mediante Decreto y otras lo serán mediante Orden de la Consejería del ramo.

Por último, conviene señalar que mediante las Órdenes 2160/2016, de 29 de junio, 2200/2017, de 16 de junio y 2043/2018, de 4 de junio y 1910/2019, de 14 de junio se aprobaron, respectivamente, determinadas materias de libre configuración autonómica.

Finalmente, no podemos olvidar que actualmente la Consejería con competencias en materia de educación es la Consejería de Educación y Juventud de acuerdo con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983) y el Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud (en adelante, Decreto 288/2019).

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del



Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.



Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la



norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“En este proyecto de norma se considera oportuno prescindir del trámite de consulta pública en aplicación del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, toda vez que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica. Ello es debido a que la publicación de la norma ahora sometida a examen guarda relación con el procedimiento establecido en la Orden 1459/2015, de 21 de mayo, que taxativamente impone en su artículo 7 titulado Autonomía, financiación y presupuestos que las decisiones y modificaciones que los centros sostenidos con fondos públicos realicen en virtud de su autonomía no podrá en ningún caso suponer la imposición de aportaciones a las familias ni obligación de financiación adicional para la Administración educativa; y que en los centros concertados no supondrá en ningún caso incremento alguno de las ratios generales de profesorado correspondientes a Educación Secundaria Obligatoria, fijadas para cada ejercicio en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”.

Además, y más en concreto, cabe destacar varios aspectos:

- No es obligatorio para ningún centro impartir ninguna de estas materias, sino que la decisión de implantarlas en los mismos recae sobre ellos.
- Su impartición, en su caso, se llevará a cabo con los recursos materiales y humanos de los que disponga el centro.



- Su impartición se desarrollará dentro del horario lectivo".

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, 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.

Asimismo, el artículo 10 del Decreto 288/2019, atribuye a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial el desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de las enseñanzas de competencia de la dirección general.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según se desprende del contenido de la propia Memoria 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 11 de mayo y el 1 de junio de 2020, sin que se hayan recibido alegaciones.

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

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.

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 de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies 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.

No se ha solicitado el preceptivo el informe de las Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para 2020, por no tener la norma proyectada impacto económico ni presupuestario.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

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 articulado.

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 son



aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

Según la Directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

De acuerdo con ello, el título incorpora una referencia a su implantación a partir del curso 2020-2021, lo que permite diferenciar la norma que es objeto de informe de las precedentes en vigor. También incorpora una referencia a la norma que se modifica, Orden 1255/2017.

La Parte Expositiva del Proyecto, se ajusta, con carácter general, a las Directrices, ya que carece de denominación, tal y como dispone la Directriz 11, y cumple los objetivos señalados en la Directriz 12, al indicar las competencias en cuyo ejercicio se dicta la norma y, además, describir su contenido e indicar su objeto, finalidad y antecedentes en relación con las materias de libre configuración autonómica que regula en su artículo 2. Lo hace también suficientemente en relación con la materia regulada en la Disposición Final primera.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en Parte Expositiva la adecuación del Decreto Proyecto a dichos principios, que es lo que exige el texto legal, si bien sería necesario ampliar la justificación relativa a la adecuación de la norma al principio de transparencia, pues se omite en esta parte expositiva. Igualmente debería completarse la Memoria en este punto.

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 cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar, ahora, si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE, en su redacción actual, y por el ya citado Real Decreto 1105/2014. Igualmente ha de examinarse su necesario respeto al Decreto 48/2015.

El **artículo 1** delimita el objeto y ámbito de aplicación del Proyecto y no merece ningún reproche sustantivo.

El **artículo 2** enumera, en su apartado 1, las materias de libre configuración autonómica cuya aprobación se pretende y remite al Anexo a los efectos de determinar cada uno de los currículos.

Se ocupa de las características de la impartición de las materias “Taller de Ofimática”, “Botánica Aplicada” y “Taller de Escritura Creativa”

La primera materia se puede cursar únicamente en segundo curso de la ESO.

La asignatura “Botánica Aplicada”, puede cursarse en segundo curso de la ESO, sin perjuicio del contenido del artículo 3.

Finalmente, la tercera de las asignaturas puede cursarse únicamente en tercer curso de la ESO.

También se regulan en el Proyecto los departamentos didácticos y la especialidad docente del profesorado encargado de impartirla en los centros públicos y las condiciones de formación inicial del profesorado, en los centros privados, en este último caso, conforme



a lo establecido en el Real Decreto 665/2015, de 17 de julio, para la asignación de las correspondientes materias a los agentes con competencia docente respectivamente en los centros públicos y privados.

Conviene recordar que las materias de libre configuración autonómica que recoge la Orden proyectada derivan, como indica la Memoria del análisis de impacto normativo, de la demanda razonada de los centros. En efecto, se indica que *“Han sido estudiadas las propuestas y han sido tenidas en cuenta las demandas razonadas de los centros. Culinado el procedimiento, esta administración educativa decide incrementar el repertorio de las materias de libre configuración autonómica que se incluyen en el presente proyecto de orden”*.

En definitiva, de lo señalado en la Memoria del análisis de impacto normativo resulta que las materias de libre configuración propuestas traerían causa de la iniciativa de los centros que, a tal efecto, habrán presentado las correspondientes propuestas de currículo para cada materia, aun cuando no se indica expresamente.

Conviene señalar que excede del ámbito propio de actuación del Servicio Jurídico la valoración de los contenidos de los currículos de las materias de libre configuración autonómica.

En el **artículo 3** se dan pautas acerca de cómo pueden cursar los alumnos la materia “Botánica aplicada”. Así, los alumnos que hayan cursado en segundo curso la materia “Botánica aplicada”, regulada en el presente Proyecto de Orden, no podrán cursar ni en tercero ni en cuarto la materia “Botánica Aplicada”, regulada en la Orden 2160/2016, de 29 de junio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se aprueban materias de libre configuración autonómica en la Comunidad de Madrid.

El **artículo 4** -condiciones de impartición- no merece especial comentario y, así, en primer lugar, hace referencia, en su apartado 1, a que las condiciones de horario e impartición de las materias aprobadas serán las mismas que han sido asignadas a las materias de libre configuración autonómica que ya figuran en el Decreto 48/2015.

Además, su apartado 2 recoge lo ya previsto en otras normas, de modo que se proscriba expresamente, para el caso de que estas materias sean ofrecidas o impartidas



por los centros sostenidos con fondos públicos, la exigencia de aportación adicional por las familias o la obligación de financiación adicional por la Administración educativa.

En caso de centros concertados, no supondrá incremento de las ratios generales de profesorado correspondientes a la ESO, fijadas para cada ejercicio en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. Así, plasma lo previsto en el artículo 22.5 del Decreto 48/2015.

En cuanto a la **Disposición Final primera**, de acuerdo con las Directrices 42 a) y 59, se califica correctamente como tal. La Directriz 59, bajo el título de “*Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos*”, establece:

“Si un proyecto de disposición no propiamente modificativo contiene también modificaciones de otra u otras disposiciones, circunstancia que solo se dará de manera excepcional, puede optarse por incluir estas en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de las disposiciones modificadas, o por destinar un capítulo o título de la norma, según proceda, a recoger las modificaciones”.

Tal Disposición modifica el Anexo III. b) de la Orden 1255/2017 actualizando el catálogo de correspondencias de las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica que van siendo aprobadas sucesivamente con los ámbitos de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en ESO por personas adultas, tal como contemplaba el propio Anexo III.b).

La incorporación y acceso a estas enseñanzas se regula en el artículo 8, a través de dos vías excluyentes, bien la presentación de documentación académica acreditativa de estudios reglados realizados con anterioridad -en cuyo caso los Anexos III.a y Anexo III.b establecen el nivel al que se incorporará el alumnado- bien mediante la realización de una prueba de valoración inicial, posibilidades ambas conformes con las previsiones de la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 1105/2014, en su apartado 8.

Se incluyen en la modificación las correspondencias relativas a las asignaturas de libre configuración autonómica incorporadas al presente Proyecto.



Finalmente, la **Disposición Final segunda**, bajo la rúbrica “entrada en vigor”, prevé que la Orden entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la Directriz 43.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden por la que se aprueban materias de libre configuración autonómica en la Comunidad de Madrid para su implantación a partir de 2020/2021, y se modifica la Orden 1255/2017, de 21 de abril, por la que se establece la organización de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por personas adultas en la Comunidad de Madrid.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en

la Consejería Educación y Juventud

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
Y JUVENTUD.**

