

A.G.- 49/2022

INFC. - 2022/831

S.G.C.- 106/2022

S.J.- 385/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria.**

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 25 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 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 Decreto indicado.

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

- Proyecto de Decreto.

- Dictamen 18/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión de 21 de abril de 2022, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 21 de abril de 2022.

- Informe 32/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia Justicia e Interior, de 12 de abril de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 23 de mayo de 2022, por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación Universidades Ciencia y Portavocía) con sus antecedentes de 5 y 29 de abril de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 8 de abril 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 8 de abril 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 de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 8 de abril de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 8 de abril de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 8 de abril de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 8 de abril de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 7 de abril de 2022 y de la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 19 de abril de 2022, manifestando que no se realizan observaciones al Proyecto.

- Escritos con observaciones al Proyecto de Decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 12 de abril de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 12 de abril de 2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 7 de abril de 2022.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 8 de abril de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.

- Informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 7 de abril de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.

- Informe de la Dirección General de Economía Circular (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura), de 7 de abril 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 26 de abril de 2022.

- Orden 457/2022, de 4 de marzo de 2022, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por la que declara la tramitación urgente del Proyecto.

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía), de 29 de abril de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Alegaciones formuladas por D. Enrique García Simón, el 7 de mayo de 2022; por D. Joaquín Zaragoza Rojas, el 5 de mayo de 2022; por D. Javier Puche Aloseite, el 10 de mayo de 2022; por la Sociedad Civil por la Salud, de 12 de mayo de 2022; por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS), por la Sociedad Madrileña de Matemáticas y por Comisiones Obreras Madrid.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 24 de mayo de 2022, emitido 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 Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto el desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria (en adelante, Real Decreto 157/2022).

Se compone de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva, conformada por veintinueve artículos y una Parte Final integrada por una Disposición Adicional, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales, seguida de cuatro Anexos.

El artículo 1 regula el objeto; el artículo 2, el ámbito de aplicación; el artículo 3, los principios generales de la etapa; el artículo 4, el currículo; el artículo 5, los objetivos de la etapa; el artículo 6, las competencias clave y perfil de salida; el artículo 7, las áreas; el artículo 8, las enseñanzas de religión; el artículo 9, las enseñanzas en lengua extranjera; el artículo 10, los principios pedagógicos; el artículo 11, los contenidos transversales; el artículo 12, el horario; el artículo 13, los proyectos integrados; el artículo 14, la atención a las diferencias individuales; el artículo 15, el alumnado con necesidades educativas especiales; el artículo 16, el alumnado con dificultades específicas de aprendizaje; el artículo 17, el alumnado con integración tardía en el sistema educativo español; el artículo 18, el alumnado con altas capacidades intelectuales; el artículo 19, la evaluación; el artículo 20, la promoción; el artículo 21, los documentos oficiales de evaluación; el artículo 22, las actas de evaluación; el artículo 23, el expediente académico; el artículo 24, el historial académico; el artículo 25, el informe

personal por traslado; el artículo 26, la autenticidad, seguridad y confidencialidad; el artículo 27, la evaluación de diagnóstico; el artículo 28, la autonomía de los centros y el artículo 29, el calendario escolar.

La Disposición Adicional única, se refiere al régimen de los conciertos educativos

La Disposición Transitoria primera, se refiere al mantenimiento de efectos del Decreto 89/2014, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan para la Comunidad de Madrid las enseñanzas de la Educación Primaria.

La Disposición Transitoria segunda, a la aplicabilidad del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional.

La Disposición Transitoria tercera, a la vigencia de las modificaciones de horario lectivo aplicadas con anterioridad al comienzo del curso escolar 2022-2023 reguladas por la Orden 3814/2014.

La Disposición Transitoria cuarta, a la aplicación de las normas vigentes a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto mientras no sean dictadas sus normas de desarrollo.

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

La Disposición Final primera, el calendario de implantación.

La Disposición Final Segunda: contempla la habilitación para el desarrollo normativo.

Finalmente, la Disposición Final tercera, establece la entrada en vigor de la norma.

El Anexo I, se refiere al perfil de salida; el Anexo II, a las áreas de Educación Primaria; el Anexo III, al horario lectivo semanal y el Anexo IV, al horario lectivo semanal mínimo.

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 las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria

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, el artículo 16 de la LOE, establece los principios generales de la Educación Primaria:

“1. La educación primaria es una etapa educativa que comprende seis cursos académicos, que se cursarán ordinariamente entre los seis y los doce años de edad.

2. La finalidad de la Educación Primaria es facilitar a los alumnos y alumnas los aprendizajes de la expresión y comprensión oral, la lectura, la escritura, el cálculo, la adquisición de nociones básicas de la cultura, y el hábito de convivencia así como los de estudio y trabajo, el sentido artístico, la creatividad y la afectividad, con el fin de garantizar una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos y alumnas y de prepararlos para cursar con aprovechamiento la Educación Secundaria Obligatoria.

3. La acción educativa en esta etapa procurará la integración de las distintas experiencias y aprendizajes del alumnado con una perspectiva global y se adaptará a sus ritmos de trabajo”.

De acuerdo con dichos principios y en base a tales competencias se ha publicado el Real Decreto 157/2022, cuyo artículo 11, apartado 3, dispone que las administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en el real decreto, el currículo de la Educación Primaria, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo.

El Proyecto responde a las competencias indicadas para desarrollar lo establecido con carácter básico en la LOE y en el Real Decreto 157/2022.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza igualmente por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en

ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

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 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.

De acuerdo con ella, 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.”

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 supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 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:

“El proyecto de decreto objeto de esta MAIN no se ha sometido al trámite de consulta pública, debido al carácter urgente de esta iniciativa normativa. Su elaboración por esta vía de urgencia implica lo establecido en el artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

En virtud de lo anterior, se obra al amparo de la Orden 457/2022, de 4 de marzo, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria”.

Por ello, quedaría justificada la omisión del trámite de consulta pública en virtud de la tramitación de urgencia, declarada por Orden 457/2022, de 4 de marzo, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que se han elaborado hasta tres memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

La norma, además, es propuesta por la hoy Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 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, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica 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.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de decreto 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 4 y 12 de mayo de 2022, habiéndose presentado siete 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.

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 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.

Además, consta Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia, de 21 de marzo de 2022, 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,

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que varias consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

- “1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.
2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.
3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.
4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

El Proyecto de Decreto se encuentra incluido en el Plan Normativo para la XII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 6.1. i) del Decreto 52/2022, la MAIN señala que “la evaluación ex post se centrará en la observación de la efectiva implantación del currículo de Educación Primaria en los términos y plazos establecidos en este decreto, así como en la elaboración de reglamentos en desarrollo de lo en él dispuesto”.

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 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 Decreto.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva y 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 de la Comunidad de Madrid; informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia; 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

de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social; el informe de Coordinación y Calidad Normativa; informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid e informe de la Comisión Jurídica Asesora.

En relación al preceptivo Informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se señala que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora 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 se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado 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” (el subrayado es nuestro).*

Por último, advertimos que en la fórmula promulgatoria se añade la expresión “oída/de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como el Dictamen 280/2019, de 27 de junio de 2019, que indica: “(...) *Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto*

reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída “y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto”.

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 y el Real Decreto 157/2022, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece en su Parte Expositiva la siguiente estructura en relación con los currículos:

“También se asegura una formación común, se garantiza la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que en conjunto constituyen lo que se conoce como enseñanzas mínimas, y a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas. Se recupera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, que 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, estableciendo asimismo la asignación de un porcentaje a los centros. Además, se hace referencia a la posibilidad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

El propio artículo 11 del Real Decreto 157/2022, apartados 3 y 4 en consonancia con el artículo 5 de la LOE establece que:

“3. Las administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en este real decreto, el currículo de la Educación Primaria, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo, que requerirán el 60 por ciento de los horarios escolares para aquellas comunidades autónomas que no tengan lengua cooficial, y el 50 por ciento para las que la tengan.

4. Los centros docentes, en el uso de su autonomía, desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de la Educación Primaria establecido por las administraciones educativas, concreción que formará parte del proyecto educativo”.

Los **artículos 1 y 2** establecen el objeto y ámbito de aplicación de la norma, sin que quepa realizar consideración alguna sobre ello.

No obstante, se sugiere en coherencia con el título de la norma fijar como objeto del Proyecto *“el establecer la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria”*, dado que la competencia de la Comunidad en virtud del artículo 29 del EACM en materia de educación es de desarrollo y ejecución.

El **artículo 3** enumera los principios generales de la Educación Primaria.

El apartado 1 responde al tenor del artículo 3 y del artículo 5, apartados 1 y 2, del Real Decreto 157/2022. A fin de ajustarse con mayor rigor al artículo 3, apartado 1 del Real Decreto 157/2022, sería más adecuado referirse a que la etapa de Educación Primaria, forma parte de la “Educación Básica”, en vez de a la “enseñanza básica”.

Al no constituir desarrollo alguno de la normativa básica, no es apropiado cambiar la denominación del artículo 3, apartado 1.

El apartado 2 reproduce el apartado 3 del artículo 5 del Real Decreto 157/2022.

Finalmente, el apartado 3 responde al tenor del apartado 1 del artículo 13 del Real Decreto 157/2022 y al apartado 6 del artículo 6 de la propia norma, que lo contempla como principio pedagógico.

El **artículo 4**, tras incorporar la definición de currículo que hace el apartado 1 del artículo 6 de la LOE, complementa las definiciones de distintos elementos curriculares que introduce el Real Decreto 157/2022 en el artículo 2, añadiendo las de contenidos, contenidos transversales y métodos pedagógicos.

No obstante, a la vista de lo regulado en el artículo 4 proyectado, sería más adecuado titular el artículo *“Definiciones”*, en coherencia con lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto

157/2022 y atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28. Al partir en este artículo de las definiciones contenidas en el artículo 2 del Real Decreto 157/2022, sería conveniente completar la enumeración de las mismas, con los conceptos “*Saberes básicos*” y “*Situaciones de aprendizaje*”, al haberse omitido.

Por otro lado, sugiere revisar su redacción a fin de dotarle de un mayor rigor normativo suprimiendo las expresiones “De conformidad con lo establecido (...)”; “Si bien el artículo (...)”.

El **artículo 5** respeta el contenido del artículo 7 del Real Decreto 157/2022, ampliando en el apartado m), al desarrollo de actitudes contraria a la violencia y a los perjuicios de cualquier tipo de prejuicios y estereotipos, y no limitar esa actitud contraria solo frente estereotipos sexistas.

El **artículo 6**, apartado 1, enumera las competencias clave recogidas artículo 9, apartado 1, del Real Decreto 157/2022 y que se definen en el Anexo I.

El apartado 2 reconoce la transversalidad de las competencias clave de la enseñanza básica como también lo hace la norma básica en el Anexo I en los siguientes términos:

“La transversalidad es una condición inherente al Perfil de salida, en el sentido de que todos los aprendizajes contribuyen a su consecución. De la misma manera, la adquisición de cada una de las competencias clave contribuye a la adquisición de todas las demás. No existe jerarquía entre ellas, ni puede establecerse una correspondencia exclusiva con la única área, ámbito o materia, sino que todas se concretan en los aprendizajes de las distintas áreas, ámbitos o materias y, a su vez, se adquieren y desarrollan a partir de los aprendizajes que se producen en el conjunto de las mismas”.

El apartado 3, bajo la denominación de “perfil de salida esperado al finalizar la Educación Primaria” se remite al Anexo I del Proyecto y lo define como el desarrollo de las competencias clave a las que se asocian unos descriptores operativos que, en conjunto, concretan las capacidades que el alumnado debe adquirir al término de la etapa de Educación Primaria.

Estos descriptores operativos de las competencias a completar al finalizar la Educación Primaria se incluyen igualmente en el Anexo I del Real Decreto 157/2022 en relación con cada una de las competencias clave, conforme establece el apartado 3 del Real Decreto 157/2022.

El apartado 4 responde al tenor del apartado 4 del artículo 9 del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 7** respeta el contenido del artículo 8 del Real Decreto 157/2022.

El apartado uno se ajusta a las áreas que enumera el apartado 1 del artículo 8 del Real Decreto 157/2022 desdoblado, tal como éste permite, en Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales.

El apartado 2 respeta el contenido del apartado 2 del artículo 8 del Real Decreto 157/2022 que establece que la Educación en valores Cívicos y Éticos se añada en alguno de los cursos del tercer ciclo, en este caso, al quinto.

El apartado 3 respeta el tenor de la Disposición Adicional segunda de la LOE.

El apartado 4 responde a las competencias establecidas en el artículo 11, apartados 3 y 4 y a la autonomía de los centros regulada en el apartado 4 del artículo 21 del Real Decreto 157/2022.

La posibilidad de incluir las dos áreas complementarias por parte de las administraciones educativas se incluye en el apartado 3 del artículo 8 del Real Decreto 157/2022 y la posibilidad de que los centros docentes desarrollen y complementen, en su caso, el currículo, en el apartado 4 del artículo 11 de la propia norma.

El apartado 5 se remite, en cuanto al currículo de la Comunidad de Madrid así como a los criterios de evaluación, al Anexo II del Proyecto, en consonancia, además, con el apartado 3 del artículo 11 del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 8** responde a y desarrolla la Disposición Adicional primera del Real Decreto 157/2022, que a su vez se remite a la Disposición Adicional segunda de la LOE.

El **artículo 9**, respeta y desarrolla la posibilidad contenida en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 157/2022. No obstante, en el apartado 1, por seguridad jurídica y

mejor ajuste a la normativa básica, sería conveniente que se refiriera a la adquisición de la “*terminología propia de las áreas*”, en vez de “*terminología básica*”.

El apartado 5 se refiere al profesorado que podría impartir docencia en el idioma correspondiente.

En cuanto a los centros públicos, podrán hacerlo los maestros con la especialidad de lengua extranjera, conforme al Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en la etapa de Educación Infantil y de Educación Primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, Real Decreto 1594/2011).

La Disposición Adicional tercera del citado Real Decreto 1594/2011 titulada “Enseñanzas en lengua extranjera en Educación Primaria” establece que las Administraciones educativas regularán los requisitos de formación añadidos que se exigirán al personal funcionario del Cuerpo de Maestros para impartir en una lengua extranjera, un área distinta a la de dicha lengua, en centros cuyos proyectos educativos comporten un régimen de enseñanza plurilingüe. Dichos requisitos, a partir del curso académico 2013/2014, acreditarán, al menos, competencias de un nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, en la lengua extranjera correspondiente.

En cuanto a los centros privados el Real Decreto 476/2013, de 21 de junio, por el que se regulan las condiciones de cualificación y formación que deben poseer los maestros de los centros privados de Educación Infantil y de Educación Primaria, -de carácter básico, según la Disposición Adicional primera- establece, en el artículo 5, apartado 2.c), el profesorado que puede impartir docencia en Educación Primaria.

La habilitación lingüística se exige en la actualidad para impartir el contenido de las áreas de segundo ciclo en una lengua extranjera en centros públicos y privados financiados con fondos públicos en virtud de la Orden 1275/2014, de 11 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento de obtención de la habilitación lingüística en lengua extranjera para el desempeño de puestos bilingües en centros docentes públicos y en centros privados sostenidos con fondos públicos, de Educación Infantil,

Educación Primaria y Educación Secundaria, de la Comunidad de Madrid, no para impartirlo en los privados.

El Proyecto complementa tal regulación incorporando las titulaciones y certificados que permiten impartir, en la Comunidad de Madrid, enseñanzas de inglés.

En definitiva, con independencia de que sea correcta la exigencia del título o certificado equivalente al nivel C1 del Marco Común Europeo o la habilitación, será necesario acreditar los requisitos que exigen las normas citadas.

De acuerdo con ello, el principio de seguridad jurídica exigiría aclarar el precepto poniendo de manifiesto que las dos opciones que plantea el apartado 5 son posibles para impartir la docencia en centros públicos, privados y concertados.

En cuanto al apartado 6, se limita a remitirse a una futura normativa para determinar los requisitos y condiciones a los que deban ajustarse los centros ya autorizados en alguno de los Programas Bilingües de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 10** responde al contenido del artículo 6 del Real Decreto 157/2022 al que se remite.

En cuanto al apartado 2, con independencia de que el Proyecto podría aludir a la “garantía de la equidad educativa” como complemento de la norma básica, no aparece en el texto de dicha norma haga referencia a tal principio, por lo que deberá suprimirse la remisión.

El apartado 3 se refiere a los métodos pedagógicos definidos en el artículo 4.c) del Proyecto.

El **artículo 11** incluye contenidos transversales como complemento de los establecidos en el currículo básico, respondiendo a la definición contenida en el artículo 4.b) del Proyecto.

El **artículo 12** se remite a los horarios lectivos que establecen los Anexos III y IV del Proyecto, respetando los mínimos que fija el artículo 12, apartados 1 y 2, en relación con el Anexo IV, del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 13**, complementa el artículo 12, apartado 4 del Real Decreto 157/2022 incorporando los que denomina proyectos integrados.

Se sugiere incorporar la definición, las condiciones básicas y características generales de los proyectos integrados para que el Consejero competente en materia de educación se limite a desarrollarlo. Ello porque el contenido del artículo no es claro.

En cualquier el caso, el apartado 4 debe hacer referencia al titular de la Consejería como órgano competente para desarrollar la materia.

El **artículo 14** responde al contenido del artículo 16 del Real Decreto 157/2022.

El inciso segundo del apartado 1 debe sustituir la referencia a la Consejería por la del titular de la Consejería en materia de educación.

El apartado 2 responde al tenor del apartado 5 del artículo 16 del Real Decreto 157/2022.

El apartado 3 al del apartado 6 del artículo 16 del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 15** respeta el contenido del artículo 17 del Real Decreto 157/2022.

Los apartados 1 y 2 el de los apartados 2 y 3 del artículo 17 del Real Decreto 157/2022.

El apartado 4 debe sustituir la referencia a la Consejería por la del titular de la Consejería competente en materia de educación.

El apartado 5 contiene una remisión al capítulo III del Título II de la Ley 17/2022, de 10 de febrero, Maestra de Libertad de Elección Educativa de la Comunidad de Madrid, a cuyas medidas de atención educativa podrán acudir los centros.

Los artículos 26 a 29 de la Ley se refieren a tales medidas.

El **artículo 16** desarrolla el artículo 18 del Real Decreto 157/2022.

El apartado 1 se ajusta a contenido del apartado 1 del artículo 18 del Real Decreto 157/2022 y el apartado 2 al contenido del apartado 3 de la norma.

El apartado 3 respondería al tenor de los apartados 2 y 3 del artículo 18 del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 17** reproduce sustancialmente el contenido del artículo 19 del Real Decreto 157/2022, si bien se omite en relación a la escolarización del alumnado que se incorpora tardíamente al sistema educativo, el atender *“a sus conocimientos”*. Procede revisar este extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se sugiere incluir la referencia al artículo concreto de remisión.

El **artículo 18** responde al contenido del artículo 20 del Real Decreto 157/2022 y lo desarrolla.

Se sugiere incluir la referencia al artículo concreto de remisión.

El principio de seguridad jurídica exigiría determinar que se entiende por planes individualizados de enriquecimiento curricular y programas institucionales de enriquecimiento curricular.

Los apartados 1, 4 y 8 del **artículo 19** se ajustan al tenor del artículo 23 del Real Decreto 157/2022; los apartados 2 y 3 al tenor del artículo 16; los apartados 5 y 9 al tenor de los apartados 5 y 4, respectivamente, del artículo 14 y los apartados 6 y 7 al tenor de los apartados 4 y 5 del artículo 15, respectivamente.

El **artículo 20** complementa el contenido del artículo 15 del Real Decreto 157/2022.

El apartado 3 responde al contenido del apartado 3 del citado artículo.

El apartado 4 señala que *“la decisión de no promoción solo se podrá adoptar una vez durante la etapa y tendrá, en todo caso, carácter excepcional; podrá adoptarse una segunda vez en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15.3”*.

La regla especial prevista para el alumnado con necesidades educativas especiales es congruente con el contenido del artículo 15.3 del Proyecto, y tiene su cobertura en la posibilidad de introducir “medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas” que permite tanto el artículo 74.1 de la LOE, como el artículo 17.1 del Real Decreto 157/2022.

Por otro lado, respecto del apartado 5, inciso final, debe señalarse que los padres y tutores accederían a los documentos en calidad de interesados de conformidad, en el caso de los padres, de los artículos 154 y 162 del Código Civil y del artículo 225 del mismo Código por lo que se refiere a los tutores legales.

El **artículo 21** responde al tenor del artículo 25 del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 22** se ajusta al contenido del artículo 26 del Real Decreto 157/2022, suprimiendo la referencia a los ámbitos que integran distintas áreas, que no se dan en la Comunidad de Madrid.

El **artículo 23** respeta el contenido del artículo 27 y el **artículo 24**, el del artículo 28 del Real Decreto 157/2022, si bien este último suprime la referencia a los ámbitos que integran distintas áreas, que no se dan en la Comunidad de Madrid.

El **artículo 25** respeta el contenido del artículo 29 del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 26** responde al tenor del artículo 30 del Real Decreto 157/2022.

En el apartado 1 debe sustituirse la referencia a la Consejería por la del titular de la Consejería competente en materia de educación.

El **artículo 27** se ajusta al tenor del artículo 22 del Real Decreto 157/2022.

El **artículo 28** regula la autonomía de los centros respetando, desarrollando y completando el contenido de los artículos 120 y 121 de la LOE y 21 del Real Decreto 157/2022, normas a las que se remite el propio artículo.

En los apartados 3 y 6 debe sustituirse la referencia a la Consejería por la del titular de la Consejería competente en materia de educación.

El apartado 6 se ajusta al contenido del apartado 2 del citado artículo 21.

El **artículo 29** regula el calendario escolar conforme a la Disposición Adicional quinta, de la LOE que establece que las Administraciones educativas fijarán anualmente el calendario escolar y la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 157/2022.

El Proyecto asume para la Educación Infantil el número mínimo de 175 días lectivos que la LOE y Real Decreto 157/2022 establece para las enseñanzas obligatorias.

La **Disposición Adicional** única, se refiere al régimen de los conciertos educativos contemplando dos supuestos en los que sería de aplicación el régimen previsto en el Decreto 3/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el régimen de conciertos educativos de la Comunidad de Madrid.

El artículo 116, apartado 3, de la LOE establece:

“3. Corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente Ley; a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción; a las obligaciones de la titularidad del centro concertado y de la Administración educativa; al sometimiento del concierto al derecho administrativo; a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral; a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director.

En concreto, el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos”.

En desarrollo de lo dispuesto en dicho artículo, el Decreto 3/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 31/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, amplía la vigencia de los conciertos educativos a diez años, añadiendo en la Disposición Transitoria única que: *“Los conciertos vigentes a la fecha de aprobación de este Decreto adaptarán su duración a diez años de acuerdo a lo previsto en el artículo 13.1 del Decreto 31/2019, de 9 de abril, salvo renuncia expresa de su titular, manifestada en el plazo de quince días hábiles a contar desde la entrada en vigor de este Decreto”*.

El apartado 1 del Proyecto declara la aplicación de la Disposición Transitoria a *“todos los conciertos educativos vigentes en el momento de la entrada en vigor del mencionado decreto, con independencia de que tuvieran un plazo de vigencia diferente al ordinario fijado mediante acuerdo entre la administración y los centros educativos”*

Se trata de una especificación totalmente innecesaria teniendo en cuenta que la propia Disposición establece que el plazo de diez años se aplicará a los conciertos vigentes a la fecha de aprobación de ese Decreto sin excluir a ninguno. Por ello, se sugiere la supresión del apartado 1, teniendo en cuenta, además, que el plazo de vigencia de los conciertos es el establecido por la legislación vigente, no siendo posible uno diferente al ordinario.

En cuanto al apartado 2, es necesario aclarar su contenido pues, de la expresión “del actual” no puede deducirse a que “convenios suscritos con centros privados por acuerdos específicos con la administración educativa para la financiación de enseñanzas postobligatorias” se refiere.

De acuerdo con la MAIN, se referiría a enseñanzas de Formación Profesional y los convenios relativos a las mismas serían los admitidos por la Disposición Adicional vigesimoctava de la LOE. Sin embargo, no responden a acuerdos específicos.

Las **Disposiciones Transitorias primera, segunda y tercera** responden a la Directriz 40, apartado b) y se ajustan, las dos primeras, al tenor de las Disposiciones Transitorias primera y segunda del Real Decreto 157/2022.

La **Disposición Transitoria cuarta**, mantiene en vigor los desarrollos reglamentarios en las materias reguladas por el Proyecto, en tanto no se dicten nuevos desarrollos siempre que no se opongan al Real Decreto 157/2022.

En cuanto a la **Disposición derogatoria única**, la Directriz 41 establece que se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

Por ello, debe suprimirse el inciso primero de carácter genérico.

La **Disposición Final primera** establece el calendario de implantación del currículo respondiendo al tenor de la Disposición Final tercera del Real Decreto 157/2022.

La **Disposición Final segunda** del Proyecto bajo la rúbrica *“Habilitación para el desarrollo normativo”*, faculta al titular de la Consejería con competencias en materia de Educación *“para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto”*.

En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en esa Disposición, pues el término “ejecución”, hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada disposición en lo que atañe a la inclusión del término “ejecución”, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a “la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada de desarrollo, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal.

La **Disposición Final tercera** 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.

El **Anexo I**, respeta el contenido del Anexo I del Real Decreto 157/2022.

En cuanto al perfil de salida, circunscribe su regulación al contenido del *“perfil de salida al término de la Educación Primaria”* ajustándose en general a los descriptores operativos que corresponden a las competencias clave que enumera el Anexo I del Real Decreto 157/2022.

El **Anexo II**, partiendo de las siete áreas: Ciencias de la Naturaleza, Ciencias Sociales, Educación Artística, Educación Física, Lengua Castellana y Literatura, Lengua Extranjera, Inglés Matemáticas y Educación en valores Cívicos y Éticos, responde en cuanto al currículo de la Comunidad de Madrid a lo establecido en el artículo 10, apartado 1 del Real Decreto 157/2022 en relación con el al Anexo II del propio Real Decreto que establece:

“En el anexo II de este real decreto se fijan las competencias específicas de cada área, que serán comunes para todos los ciclos de la etapa, así como los criterios de evaluación y los contenidos, enunciados en forma de saberes básicos, que se establecen para cada ciclo en cada una de las áreas”.

De acuerdo con ello, el Proyecto, en cuanto a las competencias específicas, criterios de evaluación y contenidos o saberes de los tres ciclos de la Educación Infantil en las siete áreas, desarrolla y complementa la norma básica respetando los contenidos mínimos que concreta el Anexo II del Decreto 157/2022.

En cualquier caso, la apreciación de cualquier posible ajuste es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico, por lo que hubiera sido muy conveniente que hubiera mediado un pronunciamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en su condición de órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid –artículo 1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo-. Sin embargo, en el presente supuesto, el Informe de su Comisión Permanente, referenciado en los antecedentes del presente Dictamen, no contiene pronunciamiento expreso sobre tal extremo.

Entre otros contenidos adicionales, se incorporan dos áreas adicionales en la Comunidad de Madrid regulando las competencias específicas, criterios de evaluación y contenidos o saberes: “Segunda lengua extranjera” y “Tecnología y Robótica”.

Los **Anexos III y IV** regulan los horarios lectivos semanales a los que se remite el propio artículo 12 del Proyecto y respetan y superan el 60% del horario establecido en el Anexo

IV del Real Decreto 157/2020 para las enseñanzas mínimas, tal como exige el artículo 11, apartado 3 del Real Decreto.

En el Anexo IV, se sugiere especificar en el título que el horario se refiere a la organización de los programas bilingües tal como se desprende del artículo 12, apartado 3, del Proyecto.

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

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, sin perjuicio del cumplimiento de la consideración de carácter esencial y 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 Consejería Educación, Universidades,
Ciencia y Portavocía**

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
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**