

A.G.- 48/2021

INFC. - 2021/233

S.G.C.- 128/2021

S.J.- 473 /2021

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 modifica el Decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.**

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 22 de junio de 2021 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 con su antecedente.

- Dictamen 18/2021, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 17 de junio de 2021.

- Orden 1543/2021 del Consejero de Educación y Juventud de 1 de junio de 2021, por la que se declara la tramitación urgente del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

- Informe 26/21 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 9 de junio de 2021.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 18 de junio de 2021, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud) así como su antecedente de 4 de junio de 2021.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 9 de junio de 2021, 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 de Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 8 de junio de 2021, 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 9 de junio de 2021, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 8 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 8 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 9 de junio de 2021; de la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 9 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 8 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo, de 8 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 7 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, de 8 de junio de 2021 ; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, de 8 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 11 de junio de 2021 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 8 de junio de 2021, en los que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 8 de junio de 2021, realizando observaciones al Proyecto.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud), de 4 de junio de 2021, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Escritos de alegaciones presentados durante el trámite de audiencia.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 21 de junio de 2021.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Decreto 59/2020).

La motivación de este decreto responde, según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), a una única causa estratégica reflejada en los siguientes términos:

“El aplazamiento del calendario de implantación de la medida prevista en el Decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, relativa al incremento del número de horas lectivas en la materia de Educación Física para el próximo curso escolar 2021-2022.

Esta implantación se vio retrasada un año por los efectos de situación de la crisis sanitaria originada por la COVID-19 que impidieron hacer efectiva dicha medida. Pero teniendo en consideración que la situación de emergencia sanitaria todavía se mantiene, y a la espera de una mejor evolución de la situación epidemiológica, es recomendable mantener algunas de las medidas adoptadas en el presente curso escolar.

La Conferencia conjunta de Educación y de Sanidad de 18 de mayo de 2021 ha recomendado mantener en el curso 2021-2022 las medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a la COVID-19 en los centros educativos, a tenor de la experiencia de las medidas adoptadas en el presente curso escolar. Por su parte, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación, en relación con las actuaciones coordinadas en salud pública frente al Covid-19 para centros educativos durante el curso 2021-2022, en su reunión del día 2 de junio de 2021, incidió de igual forma en la continuidad de las medidas de prevención higiénico-sanitarias adoptadas en el curso 2020-2021.

Estas medidas dificultan la organización de los centros docentes en la puesta en marcha de la iniciativa del incremento horario en la materia de Educación Física. Ello hace recomendable que se aplaze la implantación de esta medida programática un curso más”.

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por un artículo único y dos Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable se hace insoslayable considerar, en primer término, 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. Para ello, es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), en los preceptos que le 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 3, apartado 2, letra c), de la LOE configura Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO) como una de las etapas de la enseñanza en el sistema educativo español.

Los principios generales de la ESO, los objetivos, la organización, los principios pedagógicos, los programas de diversificación curricular, la evaluación y promoción, la evaluación de diagnóstico, y propuesta de incorporación a ciclos formativos de grado básico se regulan en los artículos 22 a 31 de la LOE, tras la redacción dada a la misma por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. A su vez, el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato también es objeto de regulación mediante el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre (en adelante, Real Decreto 1105/2014), que constituye legislación básica en los términos que resultan de su Disposición Final segunda.

Por un lado, el artículo 6 bis establece que:

“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 su parte, el artículo 6, apartados 5 y 6, de la propia LOE establece que:

“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”.

Dichos preceptos reconocen la competencia de las Administraciones Educativas y, por tanto, de la Comunidad de Madrid, para regular el currículo de la ESO. En base a la misma, la Comunidad de Madrid aprobó el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, que fue modificado por el Decreto 59/2020, de 29 de julio, cuya modificación es objeto del presente Proyecto.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

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 exponía el Dictamen de esta Abogacía General, 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 los términos antes apuntados, 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, ninguna duda se suscita sobre 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, y coherente con el rango normativo de la disposición que modifica.

Cuarta. - Procedimiento.

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

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

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

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

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia

de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

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

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

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

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

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, como es el caso, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/21 que establece que:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del

procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

2. La MAIN que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.

b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

Por Orden 1543/2021, de 1 de junio, del Consejero de Educación y Juventud se declara la tramitación urgente del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria con la siguiente justificación:

“La Conferencia Sectorial de Educación de 14 de mayo de 2021 recomienda mantener en el curso 2021-2022, mientras dure la situación de emergencia sanitaria, las medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a COVID-19, a tenor de la experiencia de las medidas adoptadas en el presente curso escolar. El mantenimiento de las mismas en el curso 2021-2022 afecta de forma ineludible a la organización de los centros docentes y, de forma concreta, a la puesta en marcha de la iniciativa del incremento horario en la materia

de Educación Física en la Educación Secundaria Obligatoria. Ello hace recomendable que se aplazase la implantación de esta medida programática un curso más a la espera de una mejor evolución de la situación epidemiológica.

Debido a que la medida que se debe aplicar, incluida en la disposición final primera del Decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, incide en la organización escolar para el próximo curso escolar que comienza en el mes de septiembre, se hace necesaria la tramitación urgente de la modificación de dicha disposición final de implantación, con el fin de aplazar dicho calendario y que los centros docentes puedan organizar el próximo curso escolar con la misma distribución horaria de las materias que los cursos anteriores”.

Al figurar la MAIN, justificándose su calificación como ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo que fuera 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 -en los mismos términos, el reciente Decreto 42/2021, de 219 de junio, que actualiza el número y denominación de las citadas Consejerías-.

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 por el Proyecto, 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 7 de junio de 2021 hasta el 15 de junio de 2021 habiéndose presentado, según la MAIN, 112 alegaciones “salvo error u omisión”.

Se recomienda ampliar la explicación contenida en la MAIN en lo que atañe al contenido de las alegaciones presentadas, así como en relación con la justificación aducida para su no toma en consideración.

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 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.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, 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 solo una consejería ha formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, 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 52/20021 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”.

La MAIN dedica un apartado específico a la evaluación “ex post”, pero no contempla mención alguna a la inclusión del Proyecto en el Plan Normativo, aspecto que, en consecuencia, debiera completarse.

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

Quinta. - Análisis del contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que 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 4 de las Instrucciones.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia al aspecto concreto de la norma que modifica.

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 –trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, informe de la Oficina de Calidad Normativa, y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y de las Secretarías Generales Técnicas de las diferentes consejerías, de acuerdo con la Directriz 13.

En cuanto a los trámites esenciales seguidos para su aprobación, se hace referencia a la Oficina de Calidad Normativa, que debería suprimirse, al no existir en la Comunidad de Madrid, como se señala en el Dictamen 176/21, de 20 de abril de 2021, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Cabría mencionar, eso sí, el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.

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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, justificándose 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”.*

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

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de

anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación vigente en la materia, constituida fundamentalmente por la LOE y el Real Decreto 1105/2014.

Como ya se señaló, se divide en un artículo único -integrado por un solo apartado- y dos Disposiciones Finales.

El artículo único, debidamente titulado, se refiere a un único precepto, y se inserta como texto marco únicamente la referencia a la disposición que se modifica, tal y como determina la Directriz 57.

Así, el **artículo único** introduce la modificación del apartado 2 de la Disposición Final primera del Decreto 59/2020. Esta modificación supone una variación del año académico en el que se implantarán las modificaciones introducidas en el Decreto relativas a la materia Educación Física en la Educación Secundaria Obligatoria, que lo serán en el año académico 2022-2023.

La introducción del aumento del número de horas destinadas a la materia de la Educación Física en la Comunidad de Madrid por el Decreto 59/2020 respondió al tenor del informe del Parlamento Europeo (2007) que demandaba como mínimo tres horas de Educación Física por semana en la Enseñanza Secundaria, y que iba aún más lejos, exigiendo a las autoridades competentes que fomenten el conocimiento del cuerpo y el desarrollo de la salud a través de una mayor integración de la Educación Física con las demás asignaturas. Por ello, se consideró necesario un incremento cuantitativo de esta materia en el sistema educativo, para potenciar hábitos saludables y autónomos del alumnado y reducir la obesidad, sedentarismo y los problemas de salud derivados, así como para desarrollar toda la potencialidad educativa y social de dicha materia.

De acuerdo con ello, respondiendo a las competencias autonómicas reconocidas en el artículo 3.c) apartados 4 y 5 del Real Decreto 1105/2014 y respetando el porcentaje exigido en los artículos 13.5 y 14.5 del propio Real Decreto, el Decreto 59/2020 modificó el Decreto

48/2015 aumentando el número de horas de Educación Física con efectos desde el curso 2021-2022.

Sin embargo, como ya se indicó en cuanto a la finalidad de la norma y recoge la Parte Expositiva, la Conferencia conjunta de Educación y de Sanidad de 18 de mayo de 2021 ha recomendado mantener en el curso 2021-2022 las medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a la COVID-19 en los centros educativos, a tenor de la experiencia de las medidas adoptadas en el presente curso escolar. Por su parte, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación, en relación con las actuaciones coordinadas en salud pública frente al Covid-19 para centros educativos durante el curso 2021-2022, en su reunión del día 2 de junio de 2021, incidió de igual forma en la continuidad de las medidas de prevención higiénico-sanitarias adoptadas en el curso 2020-2021. Según se explica en la MAIN, el mantenimiento de las mismas en el curso 2021-2022 afecta de forma ineludible a la organización de los centros docentes y, de forma concreta, a la puesta en marcha de la iniciativa del incremento horario en la materia de Educación Física en la Educación Secundaria Obligatoria. Ello hace recomendable que se aplaze la implantación prevista un curso más a la espera de una mejor evolución de la situación epidemiológica, lo que sigue siendo conforme con la normativa básica citada.

La **Disposición Final primera** del Proyecto contempla una habilitación de desarrollo a favor del titular de la Consejería competente en materia de educación.

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 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.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** regula 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.

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 modifica el Decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, sin perjuicio de las observaciones 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 de Educación,
Universidades, Ciencia y Portavocía**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**