

A.G.- 51/2025

INFC. - 2025/1657

S.G.C.- 103/2025

S.J.- 521/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 1736/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se establecen los catálogos de materias optativas que los centros podrán incorporar a su oferta educativa en la Educación Secundaria Obligatoria y en el Bachillerato en la Comunidad de Madrid.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- El 22 de julio de 2025 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de orden indicado.

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

- Proyecto de orden.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 18 de julio de 2025, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial

(Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 21 de mayo, 20 de marzo y 6 de marzo de 2025.

- Dictamen 10/2025, aprobado por mayoría, en la sesión celebrada el 13 de mayo, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, con voto particular conjunto formulado por los consejeros firmantes representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales de la misma fecha.

- Informe 16/2025 de coordinación y calidad normativa, de 8 de abril de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 2 de abril de 2025, 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, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 2 de abril de 2025, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Resolución de la Directora General Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 21 de mayo de 2025, acordando someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de orden.

- Tres escritos de alegaciones presentados dentro del plazo otorgado en trámite de audiencia e información pública, por Enrique García Simón, con registro de entrada de 22 de junio de 2025; Mónica Marta Garrido Hernández, con registro de entrada de 18 de junio de 2025 y Unión Sindical de Madrid Región de CCOO, con registro de entrada de 7 de julio de 2025.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 18 de julio de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 1736/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se establecen los catálogos de materias optativas que los centros podrán incorporar a su oferta educativa en la Educación Secundaria Obligatoria y en el Bachillerato en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 1736/2023).

Su objetivo, según la parte expositiva sería, con el fin de ampliar el catálogo de materias optativas de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), modificar la Orden 1736/2023, para incorporar una nueva materia optativa, “Bioprácticas”, relacionada con el campo de la biología en la oferta educativa del segundo curso de la ESO y su respectivo currículo.

El texto de la norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un artículo único con dos apartados, seguida de dos disposiciones finales y un anexo.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, 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”*.

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.

En lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 16/2024, de 18 de enero:

“Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española). En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)”

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”.

Por su parte, 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 24, apartado 3, de la LOE regula las materias optativas en la ESO.

El citado artículo 24, apartado 3, establece:

“Asimismo, en el conjunto de los tres cursos, los alumnos y alumnas cursarán alguna materia optativa, que también podrá configurarse como un trabajo monográfico o un proyecto interdisciplinar o de colaboración con un servicio a la comunidad. Las Administraciones educativas regularán esta oferta, que deberá incluir, al menos, Cultura Clásica, una segunda Lengua Extranjera y una materia para el desarrollo de la competencia digital. En el caso de la segunda Lengua Extranjera, se garantizará su oferta en todos los cursos”.

De acuerdo con ello, se ha publicado el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Real Decreto 217/2022).

El artículo 9, apartado 3, del Real Decreto 217/2022 dispone que los alumnos podrán cursar una o más materias optativas de acuerdo con el marco que establezcan las administraciones educativas. Este marco tendrá en cuenta, en su caso, la continuidad de las materias a las que se refiere el artículo 8, apartado 4. Estas materias podrán configurarse como un trabajo monográfico o un proyecto de colaboración con un servicio a la comunidad.

El apartado 4 del artículo 8 dispone que, además, *“en el conjunto de los tres cursos, los alumnos y alumnas cursarán alguna materia optativa, que también podrá configurarse como un trabajo monográfico o un proyecto interdisciplinar o de colaboración con un servicio a la comunidad. Las*

administraciones educativas regularán esta oferta, que deberá incluir, al menos, Cultura Clásica, una materia para el desarrollo de la competencia digital y una segunda lengua extranjera si esta no se ha incluido entre las materias previstas en el apartado 1 de este artículo. En el caso de la segunda lengua extranjera, se garantizará su oferta en todos los cursos”.

En base a tal norma básica, la Comunidad de Madrid publicó el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Decreto 65/2022).

El artículo 9 del Decreto 65/2022 establece:

“1. Los centros docentes ofertarán obligatoriamente las siguientes materias optativas:

a) Segunda Lengua Extranjera, en los cursos primero, segundo y tercero.

b) Cultura Clásica, en los cursos tercero y cuarto.

c) Ciencias de la Computación, como materia de competencia digital, en los cursos primero y segundo. En los centros públicos, esta materia optativa será impartida por profesorado perteneciente a los cuerpos de Catedráticos de Enseñanza Secundaria y Profesores de Enseñanza Secundaria de las especialidades de Informática o Tecnología, en los centros en los que exista profesorado de la especialidad de Informática, estos tendrán preferencia para impartir esta materia. En los centros privados, el profesorado deberá acreditar para poder impartir esta materia la misma formación que la requerida para impartir la materia de Tecnología y Digitalización de la Educación Secundaria Obligatoria.

d) Filosofía, en cuarto curso. En los centros públicos, esta materia optativa será impartida por profesorado perteneciente a los cuerpos de Catedráticos de Enseñanza Secundaria y Profesores de Enseñanza Secundaria de la especialidad de Filosofía.

En los centros privados el profesorado deberá acreditar para poder impartir esta materia la misma formación que la requerida para impartir la materia de Filosofía de Bachillerato.

La consejería competente en materia de Educación establecerá las condiciones en las que los centros públicos podrán organizar esta oferta.

2. También podrán ofertar la materia optativa de proyecto en los cursos tercero y cuarto de Educación Secundaria Obligatoria, que se podrá configurar, en las condiciones que establezca la consejería competente en materia de Educación, como un trabajo monográfico o un proyecto interdisciplinar o colaborativo, que versará sobre contenidos orientados a:

- a) La investigación científica e innovación tecnológica.*
- b) La historia y el patrimonio cultural.*
- c) El emprendimiento, la educación financiera y consumo responsable.*
- d) La creación e investigación musical.*
- e) La creación audiovisual y plástica.*
- f) La oratoria, la argumentación y el teatro.*
- g) Convivencia y derechos humanos.*

Esta materia optativa desarrollará la metodología de proyectos con actividades en grupo y colaborativas. Los alumnos deberán elaborar y defender, al menos, un proyecto de forma individual o en grupo a lo largo del curso, mediante la elaboración de la documentación oportuna y la presentación de un resultado final o documento con el trabajo realizado y las conclusiones derivadas del mismo.

3. Sin perjuicio de las materias optativas recogidas en el presente decreto, el titular de la consejería competente en materia de Educación podrá ampliar el catálogo de materias optativas que los centros podrán incorporar en su oferta formativa.

4. En los centros sostenidos con fondos públicos, la elección de los alumnos podrá quedar limitada cuando el número de alumnos que eligen una determinada materia optativa no permita

conformar grupo. La consejería competente en materia de Educación establecerá las condiciones en las que podrán conformarse los grupos.

5. La materia de Segunda Lengua Extranjera tendrá continuidad; por lo tanto, para que un alumno pueda matricularse en el segundo o tercer curso deberá haber cursado esta materia el curso anterior en el mismo idioma objeto de estudio. No obstante, el alumno podrá matricularse de Segunda Lengua Extranjera en segundo o tercer curso de la etapa sin haber cursado la correspondiente materia en el curso anterior, siempre que el profesorado que la imparta considere que reúne las condiciones necesarias para poder seguir con aprovechamiento la misma. Para ello, el alumno deberá acreditar los conocimientos correspondientes al curso previo mediante una prueba de nivel establecida por el departamento de coordinación didáctica responsable de dicha materia o por quien desempeñe sus funciones en los centros privados”.

Desarrollando el decreto, se dicta la Orden 457/2023, de 17 de febrero, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se concreta el procedimiento para el ejercicio de la autonomía de los centros docentes que impartan la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato en la Comunidad de Madrid, concretándose en su artículo 8 los elementos que debe contener la propuesta curricular que los centros docentes pueden proponer a esta consejería y en su artículo 12 el procedimiento para la presentación de estas propuestas.

Conforme a las concretas habilitaciones referidas y las genéricas que contiene la disposición final segunda del Decreto 65/2022, se dictó la Orden 1736/2023 que se pretende modificar.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES.

Examinado el contenido del proyecto sometido a informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas

que suponen la concreción de aspectos puntuales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

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

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

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

Al respecto, y como hemos advertido previamente, el Decreto 65/2022 contiene la pertinente habilitación específica y genérica en favor del titular de la consejería competente en materia de educación para afrontar el presente desarrollo normativo.

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

Comunidad de Madrid, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los consejeros.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante orden, la materia señalada, máxime teniendo igualmente el rango de orden 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), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone: *“Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”* (el resaltado es propio).

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe tomarse en consideración lo preceptuado en 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).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica en los siguientes términos:

“La propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, puesto que la regulación contenida no se refiere a ningún aspecto económico, no interviene sobre el mercado ni la fiscalidad, se limita al desarrollo reglamentario para el desarrollo curricular y de organización de las enseñanzas y su aplicación. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, en ningún caso las obligaciones exceden de los deberes ya establecidos para los miembros de la comunidad educativa en el Decreto 32/2019, de 9 de abril, por lo que no se imponen nuevas obligaciones o diferentes a las ya establecidas. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por otro lado, regula aspectos parciales de una materia, en tanto que supone la ampliación del catálogo de materias optativas de la ESO establecido en la Orden 1736/2023, de 19 de mayo. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por los motivos expuestos, que se justifican en el presente documento atendiendo al mandato establecido en el artículo 5.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se prescinde de la consulta pública, al encontrarse dentro de las causas enunciadas en el artículo 5.4 del citado decreto en sus apartados c), d) y e), así como en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid”.

Examinado sus argumentos, puede entenderse que se justifican suficientemente los motivos invocados para entender que no es necesario el trámite de consulta pública.

Al figurar la MAIN, en su modalidad ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021, adaptándose su contenido al determinado por este precepto.

No se observa que la MAIN contenga mención alguna a la evaluación *ex post* de la norma. La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en el Dictamen 26/33 de

19 de enero de 2023, argumenta que: *“Como decíamos en nuestro dictamen 677/22, de 25 de octubre, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro. Por tanto, en la redacción definitiva de la Memoria deberá justificarse adecuadamente la ausencia de la evaluación ex post”*.

Resultaría oportuno, en consecuencia, que la MAIN incorporase alguna alusión al respecto.

La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

Así, y según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, el 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.

Se observa, en este punto, que, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos cuatro -de fechas 18 de julio, 21 de mayo, 20 de marzo, 6 de marzo de 2025, incorporando, la última versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril, 385/2024, de 27 de junio y 620/2024 de 10 de octubre, entre otros).

De otro lado, y puesto que el proyecto afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido a los correspondientes trámites 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 18 de junio y el 8 de julio, ambos inclusive, habiéndose recibido 3 escritos de alegaciones, según asevera la misma.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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 en el expediente remitido, 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-.

También se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en los artículos treinta y cuatro de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

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, 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 *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

El **título** cumple con los requisitos de las directrices 6 y 7, sin que quepa formular observación al respecto.

De acuerdo con la directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como “*proyecto de orden*”.

Debe tenerse en cuenta lo prevenido en la directriz 7, en tanto establece que “*En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada*”, así como a la directriz 53 que señala que “*El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...»* ajustándose debidamente el título a dichas directrices.

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 de la orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

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, como aspectos más relevantes de la tramitación: “*dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid; así mismo, se han emitido los informes de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales sobre los análisis de impactos de carácter social*”.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con 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 y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual: “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.*

En cuanto a la **parte dispositiva** es necesario valorar si el proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica estatal y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE y el Real Decreto 217/2022 de carácter básico y, en el ámbito autonómico, por el Decreto 65/2022.

Formalmente, la modificación se articula con respeto a las directrices 57 y 58.

En el título y encabezamiento del **artículo único**, de conformidad con la directriz 57, la cita a la Orden 1736/2023 debería hacerse completa, pues se ha omitido su parte final “*de la Comunidad de Madrid*”.

En virtud del **apartado uno del artículo único** se da nueva redacción al anexo I, incorporando la nueva materia optativa en el catálogo de materias optativas de la ESO: “*Bioprácticas*”, en 2º curso de la ESO.

El anexo I recoge el catálogo de materias optativas que los centros podrán incorporar en su oferta formativa para cada uno de los cursos de la ESO. En dicho catálogo se indican aquellas materias que deben ofertar los centros de forma obligatoria, la referencia a la norma que regula el currículo, así como la especialidad docente y condiciones de formación inicial para impartir cada una de las materias, en centros públicos y en centros docentes privados respectivamente.

En virtud del **apartado dos del artículo único** se modifica el anexo II de la Orden 1736/2023 añadiendo el currículo de la nueva materia optativas de la ESO que se ha incorporado en el catálogo de materias optativas para esta etapa educativa: “Bioprácticas”, de conformidad con la estructura curricular del resto de materias, e incluyendo su relación con el perfil de salida establecido en el anexo I del Real Decreto 217/2022.

En el anexo II se recogen los currículos de las materias optativas de la ESO que se han incorporado en el catálogo de materias optativas para esta etapa educativa y carecían del mismo.

La **parte final** del proyecto incluye dos disposiciones finales.

La **disposición final primera**, bajo la rúbrica “*Habilitación para su aplicación*”, habilita al titular de la dirección general con competencias en las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria para adoptar cuantas medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en la presente orden.

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

En relación con estas habilitaciones a las direcciones generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014)

que, *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

En consecuencia, las “medidas” adoptadas al amparo de tales “habilitaciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero.

En esta misma línea, la meritada Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 541/2024, de 19 de septiembre, afirma que *“son los consejeros quienes ostentan competencias normativas y no los directores generales”*. Al tiempo de analizar la disposición final segunda del texto, de nuevo incide en esta idea, explicando cuanto sigue: *“La disposición final segunda, lleva por título “habilitación para la aplicación” y autoriza a la dirección General competente en materia de acreditación de la competencia digital docente para adoptar, en el ámbito de sus competencias, “cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en el presente decreto”, lo que debe entenderse como una habilitación para el dictado de instrucciones y medidas de carácter interno, dado que la competencia de desarrollo normativo corresponde a los consejeros conforme a lo anteriormente expuesto”*.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que los órganos administrativos no requieren de habilitación específica en cada disposición sectorial para el ejercicio de las competencias que ya tienen atribuidas (baste remitirnos a estos efectos a lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), tampoco resultaría necesaria, *strictu sensu*, su inclusión en el texto.

La **disposición final segunda** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51, apartado 3, de la Ley 1/1983.

No obstante, el título de la disposición final segunda, al igual que la primera, debería ir en cursiva siguiendo lo dispuesto en la directriz 37, en cuanto a su composición.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 1736/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se establecen los catálogos de materias optativas que los centros podrán incorporar a su oferta educativa en la Educación Secundaria Obligatoria y en el Bachillerato en la Comunidad de Madrid.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Begoña Basterrechea Burgos

CONFORME,

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerria



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