

A.G.- 46/2025

INFC. - 2025/1702

S.G.C.- 106/2025

S.J.- 530/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial 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 29 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 decreto indicado.

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

- Proyecto de decreto y sus antecedentes.

- Certificado emitido por la Secretaría General del Consejo de Gobierno, el 23 de octubre de 2024, sobre la autorización de consulta pública otorgada por el Consejo de Gobierno en su sesión de 23 de octubre de 2024.
- Resolución de la Viceconsejería de Política y Organización Educativa (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) de 7 de octubre de 2024, resolviendo someter al trámite de consulta pública el proyecto de decreto.
- Captura del portal de participación, acreditativa de la realización de las consideraciones formuladas durante el trámite de consulta pública.
- Informe de la Vicepresidenta del Consejo de Derechos de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, firmado el 25 de marzo de 2025, en el que se indica que el decreto proyectado se remitirá a dicho Consejo una vez se constituya el pleno.
- Dictamen 14/2025, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión celebrada el día 12 de junio de 2025, así como el voto particular conjunto emitido por las consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 12 de junio de 2025; por el consejero representante de FERE- CECA, MADRID (titulares de centros privados concertados) el 18 de junio de 2015 y por la consejera representante de la FAPA “Francisco Giner de los Ríos”, con fecha 16 de junio de 2025, e informe explicativo del voto de 16 de junio de 2025.
- Informe 8/2025, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 6 de marzo de 2025.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 22 de julio de 2025 por la Dirección General de Educación Infantil Primaria y Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), con sus antecedentes de 4 de abril, 8 de mayo y 23 de junio de 2025.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 4 de marzo 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 5 de marzo de 2025, según lo previsto en el artículo 22 quinquies de 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, artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 28 de febrero de 2025; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 6 de marzo de 2025; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 3 de marzo de 2025; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 3 de marzo de 2025; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 7 de marzo de 2025; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 7 de marzo de 2025 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 7 de marzo de 2025, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de marzo de 2025, formulando observaciones al proyecto.

- Escrito de la Dirección General de Atención al Mayor y la Dependencia (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 3 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.

- Informe suscrito con fecha 7 de abril de 2025, por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 24 de abril de 2025.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 21 de abril de 2025.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 18 de marzo de 2025.
- Informe en materia de protección de datos de la Delegada de Protección de Datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 3 de febrero de 2025.
- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) de 23 de junio de 2025, por la que resuelve someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.
- Alegaciones, con registro de entrada de 25 de junio de 2025, formuladas por Yolanda Vilar Díaz; con registro de entrada de 2 de julio de 2025, formuladas por Eva Cristóbal Trabazo; con registro de entrada de 5 de julio de 2025, formuladas por Silvia Gutiérrez de Rozas Marín; con registro de entrada de 6 de julio de 2025, formuladas por Sara Lucena Diaz; con registro de entrada de 7 de julio de 2025, formuladas por Alejandra Isabel Ortiz Garcés y con registro de entrada de 8 de julio de 2025, formuladas por María José García Barragán en representación de la Asociación Plataforma Votación Escolar Justa PVEJ.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 24 de julio de 2025, 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 tiene por objeto, según señala el artículo 1, establecer la regulación de la jornada escolar en centros docentes que imparten Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial, en la Comunidad de Madrid, así como establecer el procedimiento de cambio de jornada en colegios públicos que impartan Educación Infantil y Primaria.

Tiene como finalidad, tal y como se recoge en la Memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, MAIN) actualizar la regulación de la jornada escolar con el objetivo de incrementar la capacidad de elección de las familias madrileñas y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.

La citada MAIN argumenta: “(...) diversos estudios e investigaciones vienen indicando que organizar la jornada escolar de un modo pausado, alternando los periodos lectivos con los tiempos de ocio, alimentación y descanso tiene un efecto positivo sobre el rendimiento académico y el bienestar de los alumnos. Igualmente, algunos estudios han demostrado la necesidad de tomar en consideración el adecuado crecimiento, maduración y equilibrio personal y social de los menores, así como sus biorritmos a la hora de abordar las actividades de enseñanza y aprendizaje en los centros escolares.

*Entre dichos estudios e intervenciones pueden citarse:*

*Propuestas para un plan de acción para reducir el abandono escolar temprano en España, OCDE, junio 2023*

*Jornada Escolar y CEIPSO: un debate en torno al interés superior del menor, Madrid, Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, 19 noviembre 2024.*

*Jornada escolar continua: como la pandemia está acelerando un modelo social y educativo regresivo, AA. VV, ESADE, 2022.*

*El informe de la OCDE destaca que:*

*“En España, muchos centros funcionan con un horario intensivo y centrado en las mañanas (Ferrero, Gortázar and Martínez, 2022). Cerca del 47% de los hogares pagan clases extraescolares para sus hijos, más de la mitad de las cuales se corresponden con clases de apoyo sobre materias curriculares en el caso de los hogares de ingresos bajos (Martínez and Moreno, 2023). Varios países de la OCDE, como Dinamarca y Portugal, han pasado a sistemas flexibles de jornada completa (Nota: esta expresión se refiere a la jornada partida en dos sesiones), con un aumento de la prestación de comedores escolares y actividades extraescolares (Radinger and Boeskens, 2021). España podría considerar la posibilidad de adoptar un enfoque similar por las ventajas que podría aportar, en particular para los alumnos desfavorecidos. Se ha demostrado que pasar más tiempo en el centro educativo permite elevar las tasas de graduación y mejorar el aprendizaje y otros indicadores sociales y conductuales (Wu, 2020; Seidlitz and Zierow, 2020). Las investigaciones tienden a corroborar que estas ventajas son más notables en el caso de los alumnos desfavorecidos (Radinger and Boeskens, 2021).*

*El informe de ESADE destaca los siguientes aspectos referenciados con estudios e investigaciones que se citan en la misma publicación:*

*“No existe evidencia científica sólida sobre la relación entre el tipo de jornada y el rendimiento académico de los alumnos. En cualquier caso, aún a falta de una mayor fiabilidad de los estudios, pareciera que en España es la jornada partida la que está asociada a un mejor rendimiento académico. Sin embargo, la evidencia científica sí muestra claramente que pasar más tiempo en la escuela tiene un efecto positivo sobre el rendimiento académico y el bienestar del alumnado (...) las reformas educativas que promovieron escuelas a tiempo completo (con 7 u 8 horas de presencialidad del centro y con almuerzo en el centro) estuvieron asociadas a mejoras en el aprendizaje y graduación de los alumnos, así como a otros indicadores socio-emocionales y de comportamiento, tiempo de consumo de TV (...).*

*Una jornada escolar matinal (o continua) es una fuente de desigualdades educativas y sociales entre el alumnado (...) la realidad es que la jornada matinal (o continua) está asociada a una rotunda menor participación en actividades extraescolares dentro del colegio en los centros con jornada continua en comparación con los de jornada partida (...).*

*Los estudios que analizan los ritmos de atención de los niños y adolescentes muestran que estos se ajustan mejor a los de la jornada partida (o completa). La atención de los alumnos aumenta hasta media mañana, disminuye hacia el mediodía y vuelve a mejorar en mayor o menor medida a lo largo de la tarde. Estas fluctuaciones que experimenta la atención a lo largo de la jornada escolar varían en*

*función de la edad. En los niños de 4 y 5 años, la atención aumenta durante la mañana, alcanza su pico de mayor atención al final de la misma y vuelve a menguar durante la tarde. Entre los 6 y los 11 años, el descenso de los niveles de atención a media mañana es menos pronunciado que en la etapa de Infantil y el pico de mayor atención comienza a desplazarse a la tarde. De los 11 años en adelante, los mayores picos de atención se localizan a media mañana y a media tarde. En el caso de los adolescentes, los niveles de atención más elevados se desplazan claramente hacia la tarde, mientras que durante las primeras horas de la mañana se mantienen especialmente bajos y condicionan significativamente el rendimiento escolar (...)*

*Comer en la escuela a una hora temprana es además una buena decisión cuando se trata de la salud infantil: también implica más aprendizaje y el desarrollo socio-emocional del alumnado. Así lo han refrendado recomendaciones y posicionamientos públicos de sociedades pediátricas (Sociedad Española de Pediatría Extrahospitalaria y Atención Primaria), que se han posicionado a favor de la jornada partida (o completa) y que hablan de la importancia de los hábitos alimenticios (con un almuerzo anterior a las 2 de la tarde para edades de niños preadolescentes). En particular, una comida del mediodía temprana contribuye a prevenir determinadas enfermedades infantiles, como la diabetes o el sobrepeso (Sociedad Valenciana de Pediatría, 2019); también garantiza una adecuada distribución de los períodos de ayuno y de las comidas intermedias, que evita a su vez un retraso en los horarios de cena y sueño de los niños (CN-AEP, 2018) (...).*

*Finalmente, un horario ajustado a las necesidades de descanso y sueño del alumnado es crucial: tanto las siestas para alumnos en edad temprana como evitar un comienzo temprano en edades adolescentes pueden marcar la diferencia. El sueño juega un papel muy importante para un adecuado rendimiento a lo largo del día, tanto en la población en edades tempranas (menos de 5 años) como en la población en edad adolescente. En el primer caso, la investigación señala que las siestas del mediodía en las aulas de infantil favorecen el aprendizaje ya que mejoran los recuerdos adquiridos en las primeras horas del día (...).*

*En este sentido, las horas vespertinas ligadas a la jornada escolar partida pueden suponer una ventaja frente a la jornada matinal, ya que facilitan aplicar estrategias de aprendizaje muy potentes, como la evocación. En el caso de los adolescentes, la literatura científica muestra cómo el inicio de las clases a primera hora de la mañana supone a efectos prácticos una privación del sueño en la población escolar adolescente con consecuencias no deseables, como la inatención, los problemas de conducta o un peor rendimiento académico. Esto se debe a que los adolescentes se caracterizan por un cronotipo*

*vespertino: están más activos y en alerta hacia la noche, tienden a retrasar el momento de acostarse y presentan una marcada somnolencia a primeras horas de la mañana”.*

*Por ello, para mejorar la calidad de la enseñanza y ayudar a niños y jóvenes a afrontar los problemas que se encuentran para crecer y formarse, entre otras medidas, la Comunidad de Madrid quiere fomentar la jornada partida en dos sesiones en los colegios públicos.*

*Adicionalmente, el interés superior del menor, tal como se recoge en la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y de la Adolescencia, de la Comunidad de Madrid, impulsa a la consejería competente en materia educativa a revisar la actual normativa, y ajustar la regulación de la jornada escolar en los centros educativos de Educación Infantil y Primaria y en los centros de Educación Especial.*

*En este contexto, como principales novedades, el decreto establece que, con carácter general, la jornada escolar en los centros públicos incluidos en su ámbito de aplicación será la partida en dos sesiones y simplifica el procedimiento y los requisitos para que los colegios públicos que tienen jornada escolar continuada puedan aprobar el cambio a jornada escolar partida en dos sesiones. Incluye que los centros actualmente autorizados para aplicar la jornada continuada la mantendrán en tanto no acuerden el paso a la jornada dividida en sesiones de mañana y de tarde”.*

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por ocho artículos, distribuidos en dos capítulos, seguida de una parte final integrada por una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. También incorpora dos anexos.

El artículo 1 regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2 se refiere a la jornada escolar de los colegios públicos y centros públicos de educación especial; el artículo 3 regula la jornada escolar de los centros privados; el artículo 4 reglamenta el horario lectivo y la jornada escolar de los centros públicos; el artículo 5 regula la solicitud para el cambio de jornada escolar continuada a jornada escolar partida; el artículo 6 se dedica a la votación de las familias; el artículo 7 regula la comunicación al claustro y al consejo escolar del centro y, finalmente, el artículo 8 se refiere a la resolución.

La disposición derogatoria única concreta las normas que van a derogarse con la entrada en vigor de la norma.

La disposición final primera contempla una habilitación para la aplicación de la norma.

En último término, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la misma.

El texto incorpora, para culminar, dos anexos. El anexo I contempla la papeleta dirigida a las familias para participar en la consulta sobre el cambio de jornada escolar, mientras que el anexo II recoge el acta de escrutinio de la consulta a las familias relativa a la solicitud de cambio de jornada escolar.

## **SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.**

El artículo 149, apartado 1, de la Constitución Española (en adelante, CE), 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 27 de la CE en el apartado 7, establece que: *"los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca"*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, 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 artº 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artº 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el núm. 30 del apartado 1 del artº 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.

Más recientemente, y en lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera indicado 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 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 material (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre)".*

De acuerdo con 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 120, apartado 1, de la LOE establece que los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.

Por su parte, el apartado 4, del propio artículo 120 de la LOE señala que *"Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas"*.

Se reconoce pues, la autonomía de los centros, siempre en el marco de la normativa estatal y autonómica.

Esta autonomía de los centros docentes se reconoce también expresamente, en desarrollo de la ley, tanto en el artículo 14, apartado 1, del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (en adelante, Real Decreto 95/2022), como en artículo el 21, apartado 6, del Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria (en adelante, Real Decreto 157/2022).

La Comunidad de Madrid, en desarrollo de sus competencias, ha aprobado el Decreto 36/2022, de 8 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil (en adelante, Decreto 36/2022), recogiendo la autonomía de los centros en su artículo 17; el Decreto 61/2022, de 13 de julio, 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 (en adelante, Decreto 61/2022), recogiendo, en el mismo sentido, la autonomía de centros en su artículo 28; la Orden 11994/2012, de 21 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 11994/2012) y la Orden 502/2013, de 25 de febrero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento a seguir para solicitar el cambio de jornada escolar en los centros públicos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 502/2013). Estas dos órdenes citadas quedarían derogadas con la aprobación del proyecto sometido a consulta.

Con base en el régimen jurídico expuesto, se puede afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

### **TERCERA. – NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.**

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.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *"El reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico"*. La misma doctrina se recoge en

las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003 y 4 de junio de 2020.

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), 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.

En este procedimiento se ha efectuado tal consulta, previa autorización del Consejo de Gobierno (Acuerdo de 23 de octubre de 2024, del Consejo de Gobierno), durante el plazo comprendido entre el del 25 de octubre al 9 de diciembre de 2024.

Según la MAIN, se han recibido 161 observaciones dentro de plazo. De las 138 observaciones recibidas acerca de la jornada escolar en colegios públicos, una mayoría, 127, se posicionan a favor de la jornada continuada, 6 opinan a favor de la jornada partida y otras 5 no se decantan claramente por ninguna de ellas.

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

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, 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, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos cuatro memorias - 22 de julio, 4 de abril, 8 de mayo y 23 de junio 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 y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

La norma, además, es propuesta por el Consejero de Educación, Ciencia y Universidades. La competencia del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades para proponer el presente decreto deriva de su competencia en el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de educación (artículo 1 del 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, (en adelante Decreto 248/2023) y de acuerdo con 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).

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 248/2023, antes citado, le corresponde a la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, la propuesta

del nuevo decreto por el que se regula la jornada escolar en los centros docentes que imparten Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial en la Comunidad de Madrid.

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, se ha sometido a los trámites de audiencia e información pública desde el 25 de junio de 2025 hasta el 15 de julio de /2025, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, habiéndose presentado 6 escritos de alegaciones, según explica la MAIN.

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.

En relación con el dictamen, se han formulado votos particulares por los consejeros; en concreto, los representantes de la Federación de enseñanza Comisiones Obreras de Madrid ponen de manifiesto la omisión de la negociación colectiva por entender que la norma afecta a las condiciones laborales de los centros de Educación Infantil, Primaria y Especial. Se consideraba que el contenido de este decreto tendría que haberse negociado siguiendo lo establecido en los artículos 31 y ss del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP), es decir, con las organizaciones sindicales.

Pues bien, la MAIN no da respuesta a tal alegación ni justifica en ninguno de los apartados que el contenido de la norma no afecte a las condiciones de trabajo del personal de los centros; únicamente en el apartado VII, IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO, se indica

que el proyecto de decreto no tiene impacto presupuestario ni tampoco tiene influencia sobre la actividad económica, dado que su contenido no incrementa la duración de la jornada laboral semanal de los profesores ni la dotación de profesores de los centros.

Por ello, se hace necesario justificar que el cambio a jornada partida no incidiría en las condiciones de trabajo del personal de los centros afectados por la norma. En igual sentido, resultaría pertinente incorporar en la MAIN una explicación razonada en relación con la no necesidad de articular la negociación colectiva en los términos legalmente exigidos.

A efectos de tal justificación, no puede desconocerse que, aun cuando la nueva jornada partida no incrementase la duración de la jornada laboral del profesorado, como se afirma en la MAIN, sí podría resultar susceptible de afectar a sus condiciones de trabajo, que constituyen el objeto de dicha negociación colectiva, a tenor de lo dispuesto en los artículos 31.2 y 33.1 del TREBEP.

En particular, según el artículo 37.1.m) del TREBEP, entre las materias objeto de negociación se incluyen *“Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos”*.

Por su parte, el artículo 41.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, atribuye la consideración de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, entre otras, a las que afecten a la jornada, horario y distribución del tiempo de trabajo.

A mayor abundamiento, en relación con una disposición autonómica con un objeto semejante, cual es la Orden Foral 106/2023, de 9 de noviembre, del Consejero de Educación del Gobierno de Navarra, por la que se regulan los tipos de jornada escolar en los centros educativos que imparten enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, de Educación Primaria y de Educación Especial en la Comunidad Foral de Navarra, uno de los fundamentos impugnatorios -como resulta de la sentencia 254/2024, de 16 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Navarra (rec. 10/2024), sobre la que volveremos más

adelante- fue precisamente el incumplimiento del trámite de negociación colectiva, si bien en el supuesto enjuiciado se evidenció que se había evacuado dicho trámite.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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. y artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la entonces 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 actual Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021.

Se ha requerido informe del Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 51.2. a) de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, que le atribuye, entre otras, la función de *“informar, debatir o proponer cuantas actuaciones pretendan llevarse a cabo en materia de protección y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia”*. Sobre tal aspecto, advierte la MAIN: *“Complementariamente, el proyecto de decreto ha sido enviado para informe al Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, estando a la espera de que se constituya próximamente el pleno del Consejo.*

*Mientras tanto, el proyecto de decreto ha sido enviado a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, que no ha formulado observaciones al texto del proyecto de Decreto”. La MAIN definitiva que se apruebe deberá, por ello, actualizarse en este punto.*

Además, se acompaña informe de la Dirección General Recursos Humanos (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local) e informe de la Delegación de Protección de Datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige, en su artículo 4, apartado 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, Ciencia y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el 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 (...).*

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 resaltado es propio).*

El proyecto no está incluido en el vigente Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura, justificándose en la MAIN (apartado VIII) que el presente decreto no ha sido incluido en el Plan Normativo, “*debido a que la necesidad y conveniencia de promover su tramitación han sido decididas con posterioridad a dicha aprobación. Su tramitación se realiza de acuerdo con el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica la elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.*”.

Si bien es cierto que la MAIN justifica la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto sometido a consulta (apartados I y II), se insta a incorporar una explicación más acabada -en el mencionado apartado VIII- sobre la procedencia de aprobar el proyecto que nos ocupa pese a no contemplarse en el meritado plan normativo, conforme exige el artículo 3, apartado 3, *ut supra* transcrito.

En último término, la MAIN se pronuncia sobre la evaluación *ex post*, indicando que “*La evaluación se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1.i) y a los artículos 3.3, 3.4 y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. En este caso, la evaluación ex post será posible al final de cada curso escolar, cuando se disponga de la información relativa a los procesos de cambio de jornada escolar que se hayan llevado a cabo por parte de algunos colegios públicos. Dicha información será obtenida a través de las Direcciones de Área Territorial*”, dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3.3 y 6.1.i) del Decreto 52/2021.

## 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, su forma, teniendo en cuenta, en este 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 y 640/2023, de 29 de noviembre, entre otros.

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 adecuadamente como *“proyecto de decreto”*.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, responde, en términos generales, a lo establecido en la directriz 7, puesto que identifica la materia regulada, permitiendo hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. En este punto, nos remitimos, no obstante, a lo que ulteriormente se expondrá con ocasión del examen del artículo 1 del decreto proyectado.

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, conforme a lo prevenido en la directriz 13: informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de los análisis de los impactos de carácter social y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Asimismo, se ha emitido dictamen por el Consejo Escolar e informe por la Abogacía General.

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 del decreto proyectado a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: *“(…) 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 los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

Esto sentado, se hace necesario revisar la cita de las disposiciones normativas contenida en los párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado I de esta parte expositiva, a fin de acomodarlas a su correcta denominación. Así, deberá referirse al Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria (que no *“por el que se establece la ordenación de las enseñanzas”*); al Real Decreto 95/2022, de 1 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (que no *“ordenación de las enseñanzas de”*) y Decreto 61/2022, de 13 de julio, 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 (que no *“de la Educación Primaria”*).

En el párrafo noveno debiera explicarse, en mayor medida, el alcance de la siguiente previsión: *“así como incrementar el número de nuevos colegios públicos de Educación Infantil y Educación Primaria autorizados para impartir Educación Secundaria Obligatoria”* y, en particular, su conexión con la finalidad que persigue la norma proyectada, máxime, cuando éste último tipo de

enseñanza no es objeto de regulación en el proyecto que nos ocupa. Parece tratarse de una errata, en cuyo caso deberá ser suprimida.

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, el Real Decreto 95/2022 y el Real Decreto 157/2022, como normativa básicas, así como por las normas autonómicas Decreto 36/2022 y Decreto 61/2022.

La norma proyectada se estructura en dos capítulos, el primero de los cuales, dedicado a “*Disposiciones generales*”, comprende los artículos 1 a 4.

El **artículo 1** se ocupa del objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

En su apartado 1 señala que “*tiene por objeto establecer la regulación de la jornada escolar en centros docentes que imparten Educación Infantil y Educación Primaria y en centros de Educación Especial, en la Comunidad de Madrid*”, sin distinguir, por tanto, entre los dos ciclos en que se ordena la Educación Infantil -así, el artículo 3.1 del Decreto 36/2022 preceptúa que “*La Educación Infantil constituye una etapa educativa de carácter voluntario, que atiende a niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad. Se ordena en dos ciclos, el primero comprende hasta los tres años de edad y el segundo, que será gratuito, abarca de los tres a los seis años*”-.

Se observa, no obstante, que el artículo 2 del proyecto sometido a consulta expresamente alude a “*la jornada escolar en los colegios públicos que impartan segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria (...)*”

A propósito de este precepto, la MAIN advierte que el artículo 1 del decreto tiene por objeto y ámbito de aplicación los “*centros educativos que imparten segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y centros de Educación Especial en la Comunidad de Madrid*”, para seguidamente precisar: “*El ámbito del decreto incluye la totalidad de los centros educativos autorizados para impartir segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria o Educación Especial si bien en el caso de los centros públicos el artículo 2 recoge la regulación específica de su jornada escolar y en el caso de los centros privados el artículo 3 recoge su autonomía organizativa al respecto*” (los resaltados son propios).

Por indeclinables razones de seguridad jurídica, se hace necesario, en consecuencia, clarificar si el objeto del decreto proyectado son todos los centros docentes que impartan Educación Infantil, en su primer y segundo ciclo, *ex* artículo 3 del Decreto 36/2022, o solo los que impartan el segundo ciclo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 2 del precepto examinado se indica igualmente que el decreto tiene por objeto “*establecer el procedimiento de cambio de jornada en colegios públicos que impartan Educación Infantil y Primaria*”, sin mención alguna a los centros de Educación Especial. Este cambio implicaría orbitar del régimen de jornada continuada, que estuviera autorizada, al de jornada partida en sesiones de mañana y tarde (*ex* artículo 5 del proyecto).

Ciertamente, el artículo 2.1 b) *in fine* de la vigente Orden 11994/2012 prevé que: “*En el caso de los centros específicos de Educación Especial, en atención a sus necesidades organizativas y de funcionamiento, la jornada escolar se desarrollará mediante la opción a): Jornada escolar partida en dos sesiones, una de mañana y otra de tarde*”, conteniéndose análoga previsión en el artículo 1 de la Orden 502/2013, de donde se infiere que este tipo de centros no habrían de articular cambio alguno al respecto, al no operar en régimen de jornada continua.

No obstante, debiera explicarse adecuadamente en la MAIN tal aspecto.

Debiera valorarse la inclusión de una mención específica, en este precepto, al “*horario lectivo*”, en cuanto el artículo 4 de la norma incluye previsiones atinentes al mismo.

En último término, y a propósito de lo indicado en la MAIN respecto a la autonomía de los centros, cabe, efectivamente, advertir que el régimen de los centros públicos y los privados en cuanto a la autonomía es diferente, pues los primeros, aunque se organizan de forma más o menos desconcentrada o autónoma dentro de una determinada administración, que no les dota de personalidad jurídica propia, están sometidos a la dirección superior que implica la jerarquía, mientras que los segundos encuentran su fundamento en la libertad de creación de centros y se benefician de ella.

En el **artículo 2** se regula la jornada escolar de los colegios públicos y centros públicos de Educación Especial.

En cuanto a las competencias de la Comunidad de Madrid para acometer esta reglamentación, observamos que derivaría de la LOE y de la naturaleza de los propios centros públicos.

Con carácter general, el artículo 120, apartado 1, de la LOE establece que los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente ley y en las normas que la desarrollen.

Por su parte, el artículo 123 de la LOE, en cuanto a los centros públicos, establece que:

*“1. Los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente Ley dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la presente Ley, así como en la que determine cada Administración educativa.*

*2. Las Administraciones públicas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y, en su caso, con la legislación autonómica en materia de contratación del sector público, y con los límites que en la normativa correspondiente se fijen. El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que las Administraciones públicas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto.*

*3. Para el cumplimiento de sus proyectos educativos, los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro, de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones educativas.*

*4. Los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de su proyecto de gestión, en los términos que regulen las Administraciones educativas.*

*5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro”.*

Así, es la propia LOE la que establece que serán las administraciones educativas quienes determinarán las competencias específicas de los centros en el área pedagógica, de gestión y de organización y funcionamiento en virtud del grado real de autonomía que concedan.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la autonomía de los centros públicos se ve condicionada por su propia naturaleza y por el hecho de ser de titularidad de una Administración pública, según el artículo 108, apartado 2, de la LOE.

Los centros públicos docentes, como dijimos, no tienen personalidad jurídica propia, por lo que son meros órganos de la administración educativa creados por ésta. Por ello, es la propia administración titular la que determina el alcance de las competencias del centro educativo, su mayor o menor autonomía y, al formar parte de una organización jerarquizada dentro de la Administración pública, que es la titular de la actividad, tiene limitado el ejercicio autónomo de sus competencias.

Conforme a lo indicado, no existiría impedimento jurídico para que la Comunidad de Madrid regulase la jornada de los centros públicos objeto del proyecto.

El apartado 1 establece que, con carácter general, la jornada escolar en los colegios públicos que impartan segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria y en los centros públicos que impartan Educación Especial será, por regla general, de lunes a viernes en jornada partida en dos sesiones: una de mañana y otra de tarde, dejando a salvo los supuestos previstos en el propio decreto, y que se refieren a los centros que ya tuvieran autorizada la jornada escolar continuada (apartado 2) aquellos casos en que las direcciones de área territorial puedan determinar, con carácter provisional, el cambio de jornada escolar en los colegios públicos de Educación Infantil y Educación Primaria ya existentes por causas justificadas, previo informe emitido por el Servicio de Inspección Educativa y oído el consejo escolar del centro (apartado 7) -entre dichas causas podrían contemplarse, según la MAIN, por ejemplo, situaciones tales

como la realización de obras, reformas y adaptaciones en el centro que hagan necesaria una modificación de la jornada escolar- y la jornada escolar continuada durante los meses de julio y septiembre (apartado 5).

Si bien la imposición de jornada partida supone una limitación a la autonomía de los centros, ello estaría dentro de las competencias de la administración autonómica para establecer un marco que permita coordinar, en este caso la jornada escolar, buscando alcanzar las finalidades que se recogen en la parte expositiva del proyecto y en la MAIN con base en las conclusiones de diversos estudios e investigaciones que vienen indicando que organizar la jornada escolar de un modo pausado, alternando los periodos lectivos con los tiempos de ocio, alimentación y descanso, tiene un efecto positivo sobre el rendimiento académico y el bienestar de los alumnos.

Por otra parte, el respeto al tipo de jornada ya autorizado que incorpora el artículo, en su apartado 2, supone respetar el principio de irretroactividad y la doctrina de los actos propios por parte de la administración educativa, que implican la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio (STS 10/07/1997), en tanto: *"... la fuerza vinculante del acto propio (nemine lict adversus sua facta venire), estriba en ser ésta expresión de un consentimiento dirigido a crear, modificar o extinguir algún derecho, generando una situación desacorde con, la posterior conducta del sujeto..."* (STS 30/05/1995).

Pues bien, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2012 aplica la doctrina de los actos propios en los siguientes términos:

*"Al respecto, resulta oportuno recordar que, en relación con el principio de actos propios, en la sentencia de esta Sala de 5 de enero de 1999 (RC 10679/1990), dijimos:*

*" [...] En la S.T.C. de 21 de abril de 1988, nº 73/1988, se afirma que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente*

*se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos. El principio de protección de la confianza legítima ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo (entre otras, en las sentencias de 1 de febrero de 1990 (f.º j.º 1.º y 2.º), 13 de febrero de 1992 (f.º j.º 4.º), 17 de febrero, 5 de junio y 28 de julio de 1997. Un día antes de la fecha de esta sentencia se ha publicado en el BOE la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Uno de los artículos modificados es el 3º, cuyo nº 1, párrafo 2º, pasa a tener la siguiente redacción: “Igualmente, deberán (las Administraciones Públicas) respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima», expresándose en el Apartado II de la Exposición de Motivos de la citada Ley lo siguiente: «En el título preliminar se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas, derivados del de seguridad jurídica. Por una parte, el principio de buena fe, aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa incluso antes de su recepción por el título preliminar del Código Civil. Por otra, el principio, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente”.*

Sobre el principio de confianza legítima, recuerda la STS de 21 de septiembre de 2017 (Rec. 769/2014), de conformidad con la jurisprudencia antecedente de la propia Sala que cita (SSTS de 24/3/2003, RC 100/1998, y de 20/9/2012, RC 5511/2009), que dicho principio encuentra su fundamento último “*en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento*”, así como en el principio de buena fe que rige la actuación administrativa (STS de 15/4/2005, RC 2900/2002). Conforme ha expuesto más recientemente la STS de 8 de octubre de 2024, RC 3120/2023, en línea con otros antecedentes que cita, “*si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado*”.

En este sentido, la confianza legítima se encontraría vinculada con los actos propios de la Administración. Como pone de manifiesto la STS 183/2023, de 15 de febrero (RC 1250/2021)

a propósito de la doctrina de los actos propios y el principio de confianza legítima, *“en general, viene a exigir una previa actuación de la que deriva una declaración de voluntad de la Administración que crea la vinculación a la que va a venir sometida, puesto que si no hay dicho precedente, si no hay acto propio, ciertamente no cabe hablar de vulneración del principio de confianza legítima, ni el de buena fe para la relación entre la Administración y los administrados, ni se quiebra el principio de seguridad jurídica. Sobre dichos principios este Tribunal se ha pronunciado en innumerables ocasiones, creando un cuerpo de doctrina al efecto señalando que la Administración puede quedar obligada a observar hacia el futuro la conducta que ha seguido en actos anteriores, inequívocos y definidos, creando, definiendo, estableciendo, fijando, modificando o extinguiendo una determinada relación jurídica, pudiendo ser los actos expresos, mediante los que la voluntad se manifiesta explícitamente, presuntos, cuando funciona la ficción del silencio en los casos previstos por el legislador, o tácitos, en los que la declaración de voluntad se encuentra implícita en la actuación administrativa de que se trate; siendo el dato decisivo en que, cualquiera que fuere el modo en que se exteriorice, la voluntad, aparezca inequívoca y definitiva, de manera que, dada la seguridad que debe presidir el tráfico jurídico (artículo 9.3 de la Constitución) y en aras del principio de buena fe, enderezado a proteger a quienes actuaron creyendo que tal era el criterio de la Administración, esta última queda constreñida a desenvolver la conducta que aquellos actos anteriores hacían prever, no pudiendo realizar otros que los contradigan, desmientan o rectifiquen”*.

En la actualidad, estos principios de buena fe y confianza legítima, vienen recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El apartado 4 exige garantizar la continuidad de los servicios de comedor y transporte escolar en supuestos de cambio de jornada.

El apartado 6 resulta prescindible, pues no aporta nada nuevo o distinto a la regulación contenida en el apartado. En caso de mantenerse, para realizar una mención específica a los colegios públicos de nueva creación, su ubicación sistemática resultaría más adecuada como apartado 3, reenumerando los sucesivos apartados.

En cuanto al apartado 7, se sugiere desarrollar, en mayor medida, las causas justificadas por las que las direcciones de área territorial pudieran determinar el cambio provisional de jornada. Ello para garantizar el respeto del principio de seguridad jurídica y autonomía de los centros.

Al respecto, ya hemos anticipado previamente que la MAIN contempla, entre las posibles causas justificadas, “*situaciones tales como la realización de obras, reformas y adaptaciones en el centro que hagan necesaria una modificación de la jornada escolar*”.

Asimismo, la referencia que se contiene en este apartado 7 al artículo 2.1 debería sustituirse por la del “*apartado 1 de este artículo*”.

El **artículo 3**, en el apartado 1, se refiere a la jornada de los centros privados con remisión a la autonomía reconocida por el artículo 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), y de conformidad con lo establecido en la normativa vigente que regula la ordenación de las distintas enseñanzas.

Efectivamente, el artículo 25 de la LODE dispone que, dentro de las disposiciones de la ley y normas que la desarrollan, los centros privados no concertados gozarán de autonomía para organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos y alumnas.

Se sugiere suprimir la referencia genérica a la normativa vigente, por innecesaria, y a la LODE, por interferir en la vocación de permanencia de la norma.

Desde una perspectiva gramatical, el verbo impartir debe figurar en subjuntivo (“*que impartan*”), como sucede en el artículo 2.1.

La intervención de la administración educativa en los términos que recogen los apartados 2, 3 y 4 respondería a la habilitación concedida por el apartado 120, apartado 1, de la LOE, en tanto establece que “*Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen*” (el subrayado es nuestro), sin que incida sustancialmente en la autonomía de los centros privados y sí responda a las finalidades perseguidas por la norma.

En cuanto al apartado 3, se sugiere desarrollar los motivos por los que la dirección de área territorial pudiera formular objeciones y las consecuencias de las mismas; ello para garantizar el respeto del principio de seguridad jurídica y autonomía de los centros privados en la materia.

Téngase en cuenta que no procede trasladar el régimen previsto en el artículo 4.3 para los centros públicos y buena muestra de ello es que se suprime la facultad, prevista en dicho precepto, de aprobación de la propuesta por la dirección de área, por lo que se desconoce el alcance y efectos que podrían tener tales objeciones en el caso de los centros privados.

Los apartados 2 y 4 (que, desde un punto de vista sistemático, deberían ser apartados correlativos, al ser los dos únicos del artículo que se refieren específicamente a los centros privados concertados) establecen, en relación con el intervalo entre jornada de mañana y tarde y la jornada en los meses de junio y septiembre, un régimen similar, en las materias reguladas, al de los colegios públicos, si bien estableciendo para los primeros un margen para que, en ejercicio de su autonomía, fijen el intervalo entre jornadas. A tal efecto, se prevé que la duración mínima del intervalo entre la jornada de mañana y la de tarde sea de una hora y máxima de tres horas, lo que se coherente con la previsión que actualmente contiene el artículo 2.3 de la Orden 1194/2012, a cuyo tenor: *“Los centros privados concertados con jornada escolar partida deberán respetar un intervalo cuya duración mínima será de una hora y su duración máxima de tres horas”*.

Nada cabe objetar en relación con el **artículo 4**, salvo que, siendo el contenido de los apartados 1 a 3, relativo al horario lectivo, ajeno propiamente al objeto del proyecto, debería, en su caso, reglamentarse en una disposición adicional conforme a la directriz 39.

Por su parte, se sugiere incorporar el contenido del apartado 4 de este precepto, en tanto referido a la fecha máxima en que ha de finalizar el procedimiento de cambio de jornada escolar, al subsiguiente Capítulo II de la norma proyectada.

El Capítulo II (artículos 5-8) regula el cambio de jornada escolar en los colegios públicos.

Conforme a lo indicado en el artículo 1, apartado 2, del proyecto, esta regulación será aplicable a los *“colegios públicos que impartan Educación Infantil y Primaria”*. Para mayor claridad y coherencia, se sugiere precisar tal extremo en la rúbrica de este capítulo o, al menos, en el artículo 5 del mismo.

El precitado **artículo 5** establece que los colegios públicos que tengan autorizada la jornada escolar continuada podrán acordar la propuesta de cambio a jornada escolar partida, en sesiones de mañana y tarde, y que la propuesta de este cambio habrá de ser solicitada por, al menos, un tercio de los miembros del consejo escolar al director del centro, quien lo “comunicará” al consejo escolar e “informará” al claustro. Ello respondería a las competencias que el artículo 127, apartado n), de la LOE permitiría atribuir al consejo escolar del centro.

El **artículo 6** se refiere a la votación de las familias dentro del procedimiento, indicando que para que la propuesta de cambio de jornada escolar se considere aprobada, deberá contar con la conformidad de la mayoría de los votos emitidos y así constar en el acta.

Nos encontramos, por tanto, ante un requisito “*sine qua non*” para el cambio de jornada escolar.

En relación con ello, debemos poner de manifiesto que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en la anteriormente citada sentencia 254/2024, de 16 de septiembre (recurso 10/2024), ha tenido ocasión de pronunciarse desfavorablemente sobre la intervención de las familias en el cambio de jornada escolar, así como sobre las competencias decisorias que corresponderían al consejo escolar del centro, en los siguientes términos:

*“Por lo que respecta a la contradicción de los artículos impugnados con los preceptos señalados de la LOE, el juicio de la Sala, en cambio, es positivo.*

*Pero se margina la competencia de impulso o iniciativa del profesorado, o del Consejo Escolar. Del artículo 10.2 y 3 de la orden foral se desprende la idea contraria, que fue expresamente advertida en la reunión del 26 de octubre de 2023. El Consejo Escolar pone en marcha la iniciativa (actuaciones previas), con una votación mínima de un 25%. Y en caso de superarla, el mismo porcentaje se requiere para fijar el concreto modelo de jornada sobre la que se requieren las consultas posteriores, a las familias y al Claustro:*

*“2. Con carácter anual, la directora o director de los centros educativos, teniendo en cuenta los dispuesto en el apartado anterior, convocará una sesión de Consejo Escolar en las fechas a tal fin determinadas en la correspondiente resolución de convocatoria de elección de jornada escolar, al objeto de decidir sobre la posibilidad de proceder a un cambio de jornada. A tal*

*efecto, se realizará una votación directa y no delegable en la que, para poder proseguir con las actuaciones previas al inicio del procedimiento, se requerirá el voto favorable de, al menos, el 25% del número máximo de personas componentes con derecho a voto del Consejo Escolar que reglamentariamente le correspondieran.*

*3. Igualmente, y en el caso de haberse alcanzado el porcentaje establecido en el apartado anterior, en la misma sesión de Consejo Escolar deberá determinarse, en votación directa y no delegable, la modalidad o modalidades de jornada que serán consideradas en el procedimiento de elección, debiendo contar, en todo caso, y para cada una de ellas, con, al menos, el 25% del número máximo de personas componentes con derecho a voto del Consejo Escolar que reglamentariamente le correspondieran. A estos efectos, quedará excluida en la votación el tipo de jornada que, en ese momento, tuviera implantada el centro educativo.”*

*Pero lo que sí es cierto es que en el artículo 12.7 impugnado se constituye una suerte de veto familiar a la continuación del procedimiento y eventual votación para decisión final de nuevo en el Consejo Escolar.*

*Contrasta dicho poder decisorio con el carácter meramente consultivo que se otorga a la votación del Claustro (artículo 13, también impugnado). El artículo 14.1 simplemente reitera esa necesidad de votación conforme de las familias para la prosecución del trámite; no se trata tanto, como dice el último artículo, de recoger ‘el sentir’ de las familias, sino de recoger su expresa conformidad como requisito sine qua non, además en un porcentaje nada desdeñable (3/5 de los votos; no obstante, la STS de 10 de diciembre de 2007, en el recurso 3532/2004, consideró que el 27.7 de la CE no excluye, en principio, la utilización excepcional de mayorías cualificadas en las consultas a padres y madres o al Consejo Escolar).*

*Así, aunque el Consejo Escolar continúa reteniendo la competencia para la aprobación final, dicha competencia deviene inexistente para el caso de no obtener la previa conformidad de las familias, del censo de votantes, en el citado porcentaje.*

*El problema que se plantea es que, con independencia de la razonabilidad del sometimiento al previo placet familiar, no existe, en la Ley Orgánica de Educación, un órgano decisorio conformado por las familias.*

*A la inversa, lo que sí existe es un órgano colegiado en el que se aglutina la llamada “comunidad educativa” (la STC 31/2018, de 10 de abril, en el recurso 1406/2014, FJ 5º, identificaba dicha comunidad con los profesores, padres y alumnos representados en dicho Consejo Escolar).*

*Dicho órgano colegiado, de múltiples competencias, dispone de la facultad de aprobar las normas y proyectos relativos al Capítulo II del Título V (artículo 127.a), entre las que se encuentran las normas que garantizan la autonomía, organización, funcionamiento, convivencia y programación general (artículos 120 a 125); también la programación general aparece en la letra b del artículo 127.*

*Y el Claustro, por otro lado, goza de competencias de iniciativa (letras a, d y j del artículo 129, en relación con la presente), que no aparecen mediatizadas por la necesidad de obtención de un visto bueno familiar; más bien se dirigen al equipo directivo o al Consejo Escolar, directamente.*

*Frente a estas concretas competencias decisorias y de iniciativa del Consejo Escolar y Claustro, expresamente previstas en la LOE, con carácter básico y orgánico (disposiciones finales 5ª y 7ª), lo que dicha LOE prevé en relación con las familias no pasa de ser un derecho a la participación, que se incardina precisamente a través del Consejo Escolar.*

*Así, debe recordarse que el artículo 27.7 de la Constitución Española, que abre el FJ 2º de esta sentencia, es un derecho de configuración legal (SSTC 5/1981, FJ o motivo 2º, párrafo nº15 y motivo 3º, párrafos 18 a 19; 77/1985, FJ 21º in fine, y 31/2018, de 10 de abril, en el recurso 1406/2014, FJ 5º, arriba extractadas).*

*Y en esta LOE se prevé en el artículo 118.1, 2, 3 y 4 dicho derecho a la participación de los ciudadanos, fomentando dicha participación del alumnado, las familias, el profesorado y el personal de administración y servicios, además de la colaboración efectiva entre la escuela y la familia (véanse también los artículos 4.1.f, 27 54 y 55 de la LO 8/1985).*

*Pero en cuanto a la configuración legal de las familias como órgano decisorio, insístase en la negativa: se encuentran representadas e incardinadas en el Consejo Escolar (al igual que toda la “comunidad educativa”; artículo 119.2 de la LOE), sin perjuicio de la posibilidad de sus asociaciones, como posibilidad adicional (artículo 119.4; “también”). Y la participación “en el gobierno de los centros” se vehicula, de nuevo, a través del Consejo Escolar: “La comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través de su Consejo Escolar” (119.2).*

*En el mismo sentido, el artículo 6 del Decreto Foral 24/1997 (“Los padres y madres de alumnos, el profesorado, el personal de administración y servicios y los Ayuntamientos participarán en la gestión de los centros a través del Consejo Escolar”; las asociaciones de padres y madres también participan a través de éste, según el artículo 54).*

*En este Consejo Escolar que canaliza, entonces, la participación familiar en el gobierno de los centros, las familias no son una parte residual o insignificante, sino al contrario: como mínimo, un tercio de los miembros del Consejo (artículo 126.1.e de la LOE).*

*Por ello, volviendo al problema antes enunciado, la orden foral recurrida ha erigido a las familias, sin respaldo legal y en contra de las competencias básicas y orgánicas, en un órgano decisorio con capacidad de bloqueo o veto, con capacidad resolutoria negativa de modo previo al pronunciamiento del Consejo Escolar, órgano que ostenta la competencia para una decisión final tanto en la LOE como en la orden foral, pero que en esta segunda únicamente se mantiene si las familias se muestran previamente conformes.*

*Si lo que se desea es conseguir el acuerdo de las familias como requisito para la aprobación final, una de las vías puede ser el aumento del porcentaje de votos en el Consejo Escolar (en la orden impugnada, de 2/3; artículo 14.1), pues, como hemos visto, las familias son como mínimo un tercio de los miembros.*

*Pero la opción escogida implica un poder decisorio –negativo y previo- conferido por norma de rango reglamentario, pese a que la Ley Orgánica no otorga tal capacidad a las familias como órgano en sí, sino a través del Consejo Escolar, donde se hallan representadas.*

*Como se ha dicho, tal poder decisorio contrasta más con la correlativa incapacidad del Claustro para pronunciarse de modo vinculante, terminando de constatar la vulneración legal denunciada, ante el desequilibrio que supone entre unos y otros integrantes del mismo Consejo Escolar.*

*No puede olvidarse que nos hallamos ante una cuestión que afecta a diversos integrantes de la comunidad educativa y de distintas maneras. Los artículos indicados de la LOE no se oponen a la existencia de funciones decisorias de las familias (de las que hablaba la STC 77/1985) pero sin vaciar las competencias correlativas y dentro del cauce legal establecido, que aquí implicaría, a través de la exigencia de determinado número de votos favorables en el Consejo*

*Escolar, un apoderamiento familiar siempre difuso por la composición del propio Consejo Escolar.*

*No hay ponderación alguna entre los intereses y derechos de unos y otros miembros del citado órgano: la orden foral impugnada priva de cualquier capacidad decisoria –e incluso de debate o deliberación- sobre el particular a los profesores y al resto del Consejo Escolar si previamente no se alcanzan los 3/5 de votos favorables por las familias (consiguientemente, también pierde la oportunidad de lograr la aprobación final en el Consejo Escolar el hipotético porcentaje de hasta 2/5 de las familias que fueran favorables a la solicitud, con independencia del respaldo que pudieran lograr en dicho Consejo).*

*Esta regulación de la orden foral es consciente, es una opción expresamente anunciada por el artículo 2.2: “Para la determinación y organización de la jornada escolar se atenderá, prioritariamente, a los intereses, necesidades y características del alumnado y sus familias o representantes legales.”*

*La demanda habla de “ninguneo” al profesorado; ignora la Sala si es el vocablo más adecuado, pero desde luego, debe recordarse el contenido de los artículos 104.1 y 2 de la misma LOE:*

*“1. Las Administraciones educativas velarán por que el profesado reciba el trato, la consideración y el respeto acordes con la importancia social de su tarea.*

*2. Las Administraciones educativas prestarán una atención prioritaria a la mejora de las condiciones en que el profesorado realiza su trabajo y al estímulo de una creciente consideración y reconocimiento social de la función docente.”*

*Finalmente, nótese que el Preámbulo de la Orden Foral 106/2023 anunciaba que: “es intención del Departamento de Educación regular los diferentes tipos de jornadas escolares al objeto de posibilitar que las propias comunidades educativas, en base a la autonomía pedagógica y organizativa de los centros, puedan decidir su modalidad de jornada escolar.”*

*Sin embargo, como hemos visto, en la porción impugnada no es la comunidad educativa la depositaria de la decisión, sino las familias, que únicamente son una parte de la misma. Y no halla la Sala –tampoco procedería su inclusión; artículo 271.2 de la LEC- la alegada resolución del Defensor del Pueblo de Navarra, de 4 de junio de 2024, en los Expedientes NUM000, Q24/307*

*y Q24/316 (que supuestamente recomendaría modificar la orden foral para que no finalice el trámite si las familias no alcanzan la mayoría cualificada exigida de 3/5,) pero tal resolución, o su ausencia, no tienen impacto en la decisión que se dirá.*

*Por todo lo razonado –recordando que el aspecto determinante es el competencial, por la inexistencia de poder decisorio directo de las familias, en la LOE, fuera del Consejo Escolar como órgano de gobierno-, consideramos que procede declarar la nulidad de los artículos 12.7, 13 y 14.1 de la orden foral impugnada, al vulnerar normas de rango superior (artículo 47.2 de la Ley 39/2015)” (el subrayado es añadido).*

Si bien no nos consta la firmeza de la sentencia, se sugiere tener en consideración su fundamentación a los efectos oportunos.

Ciertamente, existen otras disposiciones autonómicas que establecen sistemas de votación de la jornada escolar por parte de las familias y que no han sido cuestionadas, como sucede en la Comunidad Valenciana con la Orden 9/2022, de 25 de febrero, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de solicitud y de autorización de modificación de la jornada escolar en los centros sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil y de Educación Primaria del sistema educativo o, en el caso de la propia Comunidad de Madrid, con la Orden 502/2013, llamada a ser derogada por el decreto proyectado, y con la precedente Orden 21/2002, de 8 de enero, de la Consejería de Educación, por la que se regula la jornada escolar en los centros docentes de Educación Infantil y Primaria. Sin embargo, en todas ellas se exigía la aprobación por el consejo escolar y el claustro mediante distintas mayorías, a diferencia de lo que sucede en el texto que nos ocupa, en que basta con el acuerdo favorable de un tercio de sus miembros, y con la orden navarra parcialmente anulada, en la que se reduce al acuerdo favorable de un 25% de sus miembros.

Si bien ello no parecería suficiente para salvar los reproches del pronunciamiento judicial aludido en lo que respecta al carácter decisorio que se atribuye a las familias (aspecto que entendemos que podría defenderse con fundamento en los precedentes normativos existentes y en el derecho a la participación de las familias consignado en el artículo 118 de la LOE), sí se salvaguardarían las competencias del consejo escolar y del claustro establecidas en la

legislación básica, que no puede ser obviada, lo que conduce a la necesidad de rectificar este extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sentado cuanto antecede, observamos que, en el apartado 2.b), convendría identificar, por razones de seguridad jurídica, el modo en que quedaría designado *“el representante de los padres, madres o tutores legales de los menores de menor edad”*.

Por otro lado, se advierte cierta incoherencia entre el apartado 4 del artículo 4 -del que se desprende que el procedimiento de cambio de jornada escolar en los colegios públicos ha de finalizar con anterioridad al 15 de marzo de cada año- y la confusa expresión que acoge el punto 1º de la letra c) del apartado 2 del artículo 6, del siguiente tenor: *“Solo podrá celebrarse una votación por curso escolar, con esta finalidad que deberá haber finalizado antes del 15 de marzo de cada año”*. A fin de disipar cualquier duda al respecto, se aconseja reformular la redacción de este último apartado.

En lo que se refiere al voto telemático contemplado en el punto 3º de esa misma letra c), debe suprimirse su segundo párrafo, pues reitera exactamente lo dispuesto en el primer párrafo, sin añadir nada relevante.

Por su parte, en el punto 4º se consideran nulos los votos que contengan texto escrito. Sin embargo, atendiendo al anexo I, en el que se contempla el modelo de papeleta para participar en la consulta, deben cumplimentarse necesariamente sus apartados, por lo que debe matizarse la redacción (por ejemplo, sustituyendo el inciso final *“o con texto escrito”* por del de *“o con cualquier contenido adicional al que debe cumplimentarse atendiendo al anexo I”*).

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 7** se limita a prever que el presidente del consejo escolar *“informará”* al claustro y al propio consejo escolar del centro del resultado de la votación, además de dar traslado posterior del mismo a la dirección del área territorial correspondiente. A efectos de la

intervención del claustro y del consejo escolar, nos remitimos a lo expuesto en relación con el artículo 6.

El **artículo 8** regula la resolución por parte del director del Área Territorial correspondiente, autorizando o denegando el cambio de jornada con base en el cumplimiento de lo establecido en el decreto.

Sin embargo, debe aclararse si se trata de una resolución autorizatoria o denegatoria con fundamento en un mero control formal del procedimiento o si responde al cumplimiento de algún otro tipo de requisito, exigiéndose, en este último caso, su regulación, evitando que nos encontremos ante una decisión puramente discrecional. A estos efectos resulta confusa la expresión contenida en este artículo de “*al objeto de comprobar dicho cumplimiento*”, extremo que debería clarificarse.

La **disposición derogatoria única** responde a la directriz 41 al indicar expresamente las normas que se derogan, además de prever una genérica derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este decreto.

En orden a una mayor corrección técnica, se sugiere sustituir la expresión “*las demás normas*”, por “*cuantas normas*”.

La **disposición final primera**, bajo la rúbrica “*habilitación normativa*”, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación, así como a las direcciones generales con competencias específicas en educación infantil, primaria, secundaria y especial, para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las “*instrucciones*” que resulten necesarias para la aplicación de lo establecido en el decreto.

Nada cabría objetar en cuanto a la primera de estas habilitaciones pues 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, si bien, en orden a una mayor corrección semántica, en lugar de hacer referencia al posible dictado de unas “*instrucciones*”, mejor debiera consignarse una

expresión del tipo *“El titular de la consejería competente en materia de Educación podrá dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de lo dispuesto en este decreto”*.

Sobre esta cuestión, nos remitimos, en todo caso, 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 o de 11 de junio de 2013 -y reiterado en otros posteriores de 14 de abril de 2015, 25 de febrero de 2019, o el más reciente de 28 de octubre de 2024, entre otros- 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”*.

En relación con la habilitación a los titulares de las direcciones generales para dictar las instrucciones que sean precisas para la aplicación de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 y 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013, de 3 de abril de 2014, hasta los más recientes de 18 de enero y 8 de febrero de 2024, entre otros), 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, entendiéndose 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 *“instrucciones”* 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: *“La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria”* (el subrayado es nuestro).

En esta misma línea, la meritada Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 541/2024, de 19 de septiembre, relativo al proyecto de decreto que finalmente fuera aprobado como el Decreto 94/2024 afirma que *“son los consejeros quienes ostentan competencias normativas y no los directores generales”*.

Al mismo tiempo, el ejercicio de las potestades administrativas por los órganos administrativos en el ámbito de las competencias que tienen atribuidas -entre ellas, para dictar actos administrativos o instrucciones- no precisa de ninguna habilitación específica, puesto que ya se encuentra normativamente prevista.

Habida cuenta de ello, deben suprimirse los incisos *“así como a las direcciones generales con competencias específicas en educación infantil, primaria, secundaria y especial”* y *“en el ámbito de sus respectivas competencias”*, y sustituir el término “instrucciones” por el de “disposiciones”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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, apartado 3, de la Ley 1/1983.

Para concluir, desde el punto de vista gramatical, deben suprimirse las comas indebidamente emplazadas en los artículos 4.2 (*“los centros públicos de Educación Especial, comunicarán (...) siguiente, a la dirección”*), 5 (*“La propuesta de cambio de jornada escolar, será solicitada”*), 6.2.c).1º (*“por curso escolar, con esta finalidad que deberá”*) y 6.2.c).3º (*“El plazo para su presentación, deberá finalizar”*). Por el contrario, en el artículo 6.2.c).1º, debe incluirse la coma al introducir la subordinada (*“con esta finalidad, que deberá...”*).

En el artículo 6.2.c).4º debe omitirse el plural en el verbo (*“Se considerará~~n~~ voto nulo”*) y, en cambio, añadirse en la disposición derogatoria (*“en lo que se oponga[n]”*). Finalmente, el formato de los cinco numerales del artículo 6.2.c) debe armonizarse.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

## CONCLUSIÓN

Desde una perspectiva formal, debe justificarse debidamente que la disposición proyectada no afecta a las condiciones de trabajo de los empleados públicos de los centros comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma, en los términos expuestos en la consideración jurídica cuarta del presente informe, o, en caso contrario, proceder a la negociación colectiva de los cambios necesarios.

Desde una perspectiva sustantiva, el parecer favorable de esta abogacía al proyecto de decreto informado queda condicionado a la observancia de las consideraciones esenciales formuladas a su articulado en la consideración jurídica quinta, sin perjuicio de la atención de las restantes observaciones consignadas.

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**

(P.S.: Marta Azabal Agudo).

Art. 59 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid,  
aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno.

### **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.**