

S.J.- 592/2018

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 89/2014, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece, para la Comunidad de Madrid, el Currículo de Educación Primaria.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- El 4 de septiembre de 2018 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación 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.





Comunidad de Madrid

- Dictamen 20/2018, de 24 de mayo, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

- Memoria del análisis de impacto normativo emitida el 24 de agosto de 2018 por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), fechado el 23 de abril de 2018, 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 el 19 de abril de 2018, por la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, evacuado el 20 de abril de 2018, por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, según lo previsto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 18 de abril de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 26 de abril de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente Administración Local y Ordenación del Territorio de 20 de abril de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 30 de abril de 2018, sin observaciones y de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 24 de abril de 2018 y de 22 de junio de 2018 y de la Consejería de Sanidad de 3 de octubre de 2018 que sí las formulan.

- Escrito de 18 de abril de 2018, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.





Comunidad de Madrid

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación de 3 de octubre de 2018, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto 89/2014, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece, para la Comunidad de Madrid, el Currículo de la Educación Primaria (en adelante, Decreto 89/2014).

La parte expositiva de la norma proyectada ofrece luz acerca de la finalidad y alcance de la misma al señalar que:

“En cumplimiento del citado artículo 6 bis de la LOE, en dicho Decreto 89/2014, de 24 de julio, esta administración educativa, además de complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales, ha establecido los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica, y ha establecido los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

En lo que respecta al bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias, ha definido mediante el antedicho Decreto 89/2014, de 24 de julio, el área de “Tecnología y recursos digitales para la mejora del aprendizaje”.

Esta administración educativa considera ahora la conveniencia y oportunidad de ampliar el repertorio de áreas pertenecientes a ese bloque, con el fin de poner a disposición de la comunidad educativa y de los centros que, debidamente autorizados, impartan la etapa de la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid, nuevas áreas que contribuyan a mejorar el sistema educativo, de tal manera que se añaden las áreas Convivencia,





Comunidad de Madrid

Convivencia: Respeto y Tolerancia, Creatividad y Emprendimiento como áreas de libre configuración autonómica para la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.

Las nuevas áreas que se ofrecen en el presente decreto podrán ser impartidas por los centros docentes, si así lo deciden, en el marco de su autonomía, de manera que formen parte de sus planes de estudio respetando, en todo caso, lo estipulado en el artículo 18 del Decreto 89/2014, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno en relación al desarrollo de la autonomía de los centros educativos en la organización de los planes de estudio de Educación Primaria en la Comunidad de Madrid”.

Se compone de una parte expositiva, y de una parte dispositiva, conformada por un artículo con tres apartados una Disposición Final y un Anexo.

Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.





Comunidad de Madrid

Sobre este particular, procede remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la organización y el currículo de Educación Primaria.

En este sentido, ha de tenerse en consideración, en primer término, lo dispuesto en el artículo 18 de la LOE –de nueva redacción por la LOMCE-, pues reconoce la competencia de las Administraciones Educativas para optar por algunas áreas del bloque de asignaturas específicas – las que hemos denominado áreas de elección autonómica-, y para establecer las áreas de libre configuración autonómica.

Así, las Administraciones Educativas, en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, ha de designar al menos una de las áreas del bloque de asignaturas específicas que se mencionan en el artículo 18.3.c) de la LOE -Educación Artística; Segunda Lengua Extranjera; Religión, sólo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3.b; Valores Sociales y Cívicos, sólo si los padres, madres o tutores legales no la han escogido en la elección indicada en el apartado 3.b)-.

De igual modo, se habilita a las Administraciones Educativas para establecer las áreas del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, según el artículo 18.4, por cuanto su segundo párrafo señala que *“los alumnos y alumnas podrán cursar algún área más en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, que podrán ser del bloque de asignaturas específicas no cursadas, profundización o refuerzo de las áreas troncales, o áreas a determinar”*.





Comunidad de Madrid

En consecuencia, desde esta perspectiva, ha de sostenerse la competencia de la Comunidad de Madrid para el desarrollo normativo de dichos extremos y, en concreto, en este último que es objeto del Proyecto.

Desde otra óptica, ha de traerse a colación el artículo 6.1 de la LOE -también modificado por la LOMCE-, que entiende por currículo “*la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas*”.

Su artículo 6.2 particulariza los elementos constitutivos del currículo, de suerte que éste estará integrado por los siguientes aspectos:

- “a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

 - b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

 - c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.
- Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.
- d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.

 - e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

 - f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.”

Procede significar que la LOMCE asume una mayor concreción legal de los elementos constitutivos del currículo –en comparación con la LOE- e incorpora un elemento nuevo, “*los estándares y resultados de aprendizaje evaluables*”.





Comunidad de Madrid

En relación con este novedoso elemento, el Dictamen 172/2013, de 18 de abril, del Consejo de Estado, apunta lo siguiente:

“Los "estándares de aprendizaje evaluables" constituyen un elemento del currículo de las enseñanzas distinto de los "criterios para la evaluación" (artículo 6.2.e.), aunque relacionado con estos, y de ahí que un perfecto deslinde entre uno y otro concepto resulte imprescindible para evitar conflictos en el posterior desarrollo del currículo.

Durante la tramitación del expediente, el Consejo Escolar del Estado ha subrayado la conveniencia de diferenciar entre "estándares de aprendizaje" y "criterios de evaluación" con la mayor claridad posible, dada la proximidad semántica entre ambos conceptos.

A la vista del texto sometido a consulta, la distinción entre ambos elementos parece consistir en que los "estándares de aprendizaje" determinan los resultados del proceso de aprendizaje susceptibles de ser evaluados y los "criterios de evaluación" proporcionan los parámetros que deben utilizarse para valorar tales resultados”.

Hechas las precedentes precisiones, estamos en disposición de ahondar en el reparto competencial que la LOMCE dispone para los diversos elementos del currículo de Educación Primaria.

Así, el artículo 6 bis de la LOE distribuye las competencias normativas en función del tipo asignatura de que se trate (troncal, específica o de configuración autonómica).

En primer término se residencia en el Gobierno -art.6.bis.1.a- la competencia para *“determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales”* así como para *“determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas”*. En todo caso, le corresponde la potestad de *“determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria”*.

Por su parte, el artículo 6.bis.2.c) reconoce las competencias de las Administraciones Educativas, de suerte que les corresponden:





Comunidad de Madrid

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

Por tanto, resulta indubitado que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que modifica el Decreto vigente, incorporando, con sus currículos tres asignaturas de libre configuración autonómica, en los términos y bajo las premisas que acabamos de exponer.

Tercera.- Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre las materias indicadas, 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





Comunidad de Madrid

condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como exponía el Dictamen de esta Abogacía General, de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “*desarrollo*” como el “*complemento*” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

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

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

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

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.





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

Por ello, habremos de atender al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), norma modificada por la Disposición Final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que resulta de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 33 del EACM y con la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Instrucciones), cuyo objeto es doble, por una parte, adaptar los nuevos trámites y prescripciones legales a la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid y, en segundo lugar, establecer criterios uniformes de funcionamiento a los centros directivos implicados en la elaboración y tramitación de disposiciones normativas en algunos aspectos del procedimiento que así lo precisen.

La documentación remitida revela que el procedimiento de confección del Proyecto se ha atendido a las disposiciones básicas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (en adelante





Comunidad de Madrid

Ley 39/2025) y a las de Ley del Gobierno, sin perjuicio de las observaciones que formularemos a continuación.

En este punto se hace necesario traer a colación la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, Rec. 3628/2018 (FJ. 7) que declara que determinados apartados y preceptos de la Ley 39/2015, vulneran las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

El Tribunal Constitucional al respecto señala:

Las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas. Según ha quedado expuesto, la STC 91/2017. FJ 6; ha reconducido a este título competencial los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011, a la vista de su objeto -"las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice"- y de su "escaso contenido normativo", "que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas.

(...)

Los arts. 129 y 130.2 de la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. (...)

Los arts. 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. (...)

El artículo 130.1, párrafo primero, (...) tiene carácter de base de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El párrafo segundo del artículo 130.1 añade que el





Comunidad de Madrid

informe público sobre los resultados de la evaluación tendrá "el detalle y periodicidad" que "determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente". Esta previsión, además de inaplicable a las normas de rango legal de las Comunidades Autónomas, según hemos declarado ya, tiene un contenido muy general que, en cuanto tal, tampoco puede desbordar el ámbito de lo básico".

Respecto del artículo 132 de la Ley 39/2015 señala:

“Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”.

Y en relación a la participación ciudadana señala:

“La participación ciudadana está regulada en el art. 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

(...) El art. 133, en sus apartados 1, primer inciso ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.

Conviene precisar, como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 254/2018 de 7 de junio de 2018, que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su





Comunidad de Madrid

vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria.

No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite. Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas, circunstancias que tampoco parecen concurrir en este supuesto.

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

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

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

“En este proyecto se considera oportuno prescindir del trámite de consulta pública en aplicación del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, toda vez que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Ello está en relación con lo que se recoge en el siguiente apartado de esta memoria.

e) Impacto económico y presupuestario





Comunidad de Madrid

La aprobación del proyecto de decreto no tiene impacto económico ni presupuestario añadido al previsto para la puesta en práctica del Decreto 89/2014, de 24 de julio, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de educación primaria, puesto que las nuevas áreas de libre configuración autonómica se impartirán, si así lo decide cada centro, con los mismos recursos humanos y materiales de aquéllos con los que se imparte el área de Tecnología y recursos digitales para la mejora del aprendizaje, regulada por dicho Decreto 89/2014, y de cuyo mismo repertorio pasan ahora a formar parte.

De este modo, la publicación de este proyecto no va a llevar aparejada ejecución de gasto público. Su implementación no supone ningún impacto, sobre la situación actual, en los sectores, colectivos o agentes afectados, ni tendrá ninguna incidencia sobre competencia. Como se ha dicho en el apartado anterior, reiteramos que la propuesta no tiene un impacto significativo en la actividad económica. Ello viene expresamente recogido en el artículo 18.3 del Decreto 89/2014, 24 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Primaria, en el que se indica que .los centros, en el ejercicio de su autonomía, podrán adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezca la Consejería con competencias en materia de educación, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones de las familias ni exigencias para la Consejería. Además, y más en concreto, cabe insistir en los siguientes aspectos:

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

Concurren, por tanto, las circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

La Dirección General de Educación Infantil Primaria y Secundaria, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 6 del Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real





Comunidad de Madrid

Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regulaba la citada Memoria y el vigente Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

Por otra parte, se ha procedido, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, así como del apartado 9 de las Instrucciones. Según se desprende de la Memoria, el trámite se ha practicado desde el 23 de abril al 26 de mayo de 2018 en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sin que haya habido aportaciones ni de los ciudadanos ni de centros docentes.

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

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1. de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid





Comunidad de Madrid

y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Consta informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, si bien, tal como se desprende del propio informe, la norma carece de impacto presupuestario.

Por otra parte, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 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 no todas las Consejerías han formulado observaciones.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

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

Quinta.- Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de





Comunidad de Madrid

normativa propia al respecto (art. 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

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

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

La parte expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Se incorpora, además, la mención al Real Decreto 831/2014, por su carácter de norma básica en la materia.

Además, incorpora la mención de las modificaciones que introduce la norma y su justificación.

Por otra parte, se incorpora una referencia a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015. En efecto, dispone: *“Así, es necesaria para contribuir a alcanzar el objetivo de la constante mejora de la calidad del sistema educativo, así como de ofrecer la mejor formación para los alumnos, con aplicación directa en aspectos tan relevantes de sus vidas como la convivencia, la creatividad y el emprendimiento. La aprobación por la Administración educativa de áreas del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, que enriquecen la oferta y permiten a profesores y alumnos en los centros abordar y trabajar un mayor número de campos de conocimiento, es una cuestión de interés general para la comunidad educativa, y dota de mayor seguridad jurídica y coherencia a la regulación actual, de modo que todos los centros dispongan de nuevos currículos auspiciados por dicha administración, garantizando”*.





Comunidad de Madrid

Por tanto, se justifica, en la exposición de motivos, la adecuación del Decreto a dichos principios tal como exige la norma.

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

Únicamente hay que manifestar que existe un error mecanográfico en la última palabra del párrafo primero, debiendo añadirse una “a”.

En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia constituida, fundamentalmente, por el Real Decreto 126/2014, que se erige en parámetro de contraste jurídico.

Conviene aclarar que el Proyecto de Decreto tiene un alcance limitado y a través de su artículo único modifica diversos aspectos del Decreto 89/2014, con la finalidad fundamental de ampliar el repertorio de áreas pertenecientes al bloque de libre configuración autonómica, con el fin de poner a disposición de la comunidad educativa y de los centros que, debidamente autorizados, impartan la etapa de la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid, nuevas áreas que contribuyan a mejorar el sistema educativo, de tal manera que se añaden las áreas “Convivencia”, “Convivencia: Respeto y Tolerancia” y “Creatividad y Emprendimiento” como áreas de libre configuración autonómica para la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.

El artículo único incluye la modificación de los apartados 5 de los artículos 6 y c) del artículo 7, que hacen referencia a la organización de la etapa de Educación Primaria





Comunidad de Madrid

y al Currículo respectivamente. Asimismo, regula la ampliación del Anexo III que desarrolla asignaturas de libre configuración autonómica.

Conforme a la Directriz 80 podría suprimirse la cita completa de la norma, por tanto el texto: “del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Currículo de la Educación Primaria”.

El apartado uno del artículo contiene la modificación del apartado 5 del artículo 6 del Decreto 89/2014 que aborda la organización de la etapa de Educación Primaria y supone la inclusión de tres nuevas asignaturas de libre configuración autonómica.

El apartado dos incluye la modificación del apartado c) del artículo 7 del Decreto 89/2014, 24 de julio, que hace referencia a las áreas de libre configuración autonómica, aludiendo a las tres áreas propuestas: “Convivencia”, “Convivencia: Respeto y Tolerancia” y “Creatividad y Emprendimiento”.

En el apartado tres hace referencia a la ampliación del Anexo III del Decreto 89/2014, especificando en qué cursos se puede impartir cada una de las áreas propuestas.

El Anexo recoge los contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables de las áreas del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica que se amplían mediante este proyecto de decreto.

Se recomienda no incluir las nuevas incorporaciones como un nuevo Anexo al Proyecto de Decreto de carácter independiente, sino como una modificación del Anexo III del Decreto 89/2014, de forma que todos los Currículos estén regulados en un único Anexo.





Comunidad de Madrid

Por otra parte, y de conformidad con la Directriz 49, como norma general, las divisiones del anexo se adecuarán a las reglas de división del articulado, por lo que se sugiere que se revise su división.

Conviene indicar, además, que la apreciación de los contenidos que acomete el Proyecto, sobre todo en relación con los currículos incorporados, es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico, por lo que hubiera sido muy conveniente que hubiera mediado un pronunciamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en su condición de órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid – art.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo-. Sin embargo, en el presente supuesto, el Informe de su Comisión Permanente, referenciado en los Antecedentes del presente Dictamen, no contiene pronunciamiento expreso sobre tales extremos.

En lo atinente a las áreas de libre configuración autonómica, ha de recordarse que el artículo 18.4, en su segundo párrafo, residencia la facultad de designación, en nuestro caso particular, en la Comunidad de Madrid, al disponer que *“los alumnos y alumnas podrán cursar algún área (...) en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes, que podrán ser del bloque de asignaturas específicas no cursadas, profundización o refuerzo de las áreas troncales, o áreas a determinar”*-.

Y sobre la premisa de la designación autonómica, y para dotarla de efectividad, el artículo 6.bis.2.c) de la LOE en sus puntos 2º, 5º, 6º y 7º, dispone que las Administraciones Educativas habrán de *“establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica”, “fijar los horarios”, “establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica” y “establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”*.

Finalmente, la Disposición final única regula la entrada en vigor de la norma lo que es conforme con la Directriz 42.f).

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





CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 89/2014, de 24 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Currículo de la Educación Primaria, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales incorporadas al Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a 10 de septiembre de 2018

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación e Investigación**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de

la Comunidad de Madrid

Carlos Moro Valero

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN.**

