

Ref. Informe 32/2020

Artículo 26 LG

INFORME 32/2020 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 48/2015, DE 14 DE MAYO, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE ESTABLECE PARA LA COMUNIDAD DE MADRID EL CURRÍCULO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud ha remitido, con fecha de 27 de mayo de 2020, la siguiente petición de informe:

La Oficina de Calidad Normativa emitió el informe 13/2020, con fecha 9 de febrero de 2020, en relación con el siguiente proyecto de decreto, de conformidad con el artículo 2.1 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

- Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

Una vez recibido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, y ante la situación excepcional generada por la pandemia, se ha considerado oportuno modificar el calendario de implantación establecido en la disposición final primera, de tal modo que se equipara el curso de implantación de la tercera hora de educación física añadida con el presente decreto, en todos los cursos.

A la vista de lo expuesto, se remite el proyecto de decreto, así como su memoria del análisis de impacto normativo, para la emisión de nuevo informe.

Dado el carácter reducido de la modificación, se solicita que se emita el informe a la mayor brevedad posible.

Dicho proyecto de decreto, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), se somete a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el



artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Efectivamente, el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Conviene advertir que, en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid se aplica, con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de coordinación y calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 y el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Todo ello sin perjuicio de las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid.

En virtud de la peculiar naturaleza de la petición de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, este informe se limitará a comprobar si la nueva redacción del proyecto de decreto ha incorporado las observaciones realizadas en el Informe de Coordinación y Calidad Técnica 13/2020, así como sobre las implicaciones en la tramitación del decreto de que, una vez informado por la Comisión Jurídica Asesora, se haya introducido una modificación relativa a la fecha de eficacia o de implantación de las modificaciones introducidas relativas a la asignatura de educación física en los dos primeros cursos de la E.S.O., motivada por las dificultades



para su implantación inmediata a causa de los problemas organizativos que plantea la COVID-19 en el ámbito de la educación.

Contenido del proyecto de decreto y de la MAIN.

Una vez revisado la nueva redacción del proyecto de decreto, se observa que se han incorporado las observaciones formuladas en el Informe de calidad normativa 13/2020, con fecha 9 de febrero de 2020, excepto las que se mencionan a continuación.

Se mantiene la observación realizada en el punto 3.3.(iii) del Informe 13/2020 sobre la necesidad de justificar en el preámbulo del decreto y en la MAIN las modificaciones realizadas en el sistema de elección de asignaturas optativas de los alumnos de 4º de la ESO y la eliminación del requisito de que las nuevas asignaturas de libre configuración autonómica aprobadas por la Comunidad de Madrid lo sean a propuesta de los centros educativos.

Que, como ahora se apunta acertadamente en las páginas 20 y 21 de la MAIN, la Comunidad de Madrid sea plenamente competente para llevar a cabo estas modificaciones, no la exime de explicar y justificar su necesidad, así como su relación con el incremento de horas semanales de docencia de la asignatura de educación física o la ampliación en los planes de estudios de las referencias a la importancia del legado judío en la península ibérica.

Se mantiene también la observación realizada en el punto 3.3.(v) del Informe 13/2020 sobre la conveniencia de mencionar en la norma como afecta la modificación horaria a los centros bilingües que actualmente tienen establecida su propia organización horaria con una duración semanal de 32 horas en lugar de 30 (anexo de la Orden 972/2017, de 7 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan los institutos bilingües español-inglés de la Comunidad de Madrid y la Orden 7096/2005 regula el Programa “Secciones Lingüísticas en Francés” en los Institutos de Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid).

En la página 21 de la MAIN se justifica ahora la ausencia de cualquier mención en el decreto a estos centros y alumnos, en que “los programas bilingües, que afectan



únicamente a determinados centros públicos, así como secciones lingüísticas, constituye programas añadidos, regulados por su respectivas órdenes propias que derivan del decreto de currículo y no al revés”. Lo cierto es que, sin embargo, ya en el curso 2018-2019 más del 59,2% de los centros públicos de secundaria de la Comunidad Madrid tenían carácter bilingüe y el 54,5% de los alumnos, a través de sus distintos programas o secciones, están matriculados en este tipo de enseñanzas (ver Datos y Cifras de la Educación 2019-2020, Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza de la Consejería de Educación y Juventud, página 32).

Si los ambiciosos objetivos del decreto resultan no ser de aplicación a la mayoría de los estudiantes de los centros públicos de secundaria y su eventual aplicación a estos queda demorada a un futuro desarrollo reglamentario, esta circunstancia debe citarse y justificarse en la MAIN. Se sugiere, adicionalmente, introducir una disposición adicional que establezca un plazo para llevar a cabo este desarrollo normativo.

Se mantiene también la sugerencia, que ya se apuntó en el apartado 4.1.(ii) del Informe 13/2020, de justificar con mayor precisión la ausencia de impacto presupuestario de la norma propuesta.

Debe eliminarse, en primer lugar, de la página 21 de la MAIN el cálculo a las necesidades de profesores de educación física en el curso 2020-2021, pues en virtud de la nueva redacción propuesta a la disposición adicional primera las reformas que requerirán un mayor número de estos no se aplicarán hasta el curso 2021-2022.

Se sugiere incluir también, para que la falta de impacto presupuestario quede adecuadamente justificada, citar no solamente el número de profesores que serán necesarios en total, sino aquellos que, en función de la composición esperada de la plantilla, será necesario contratar.

Adicionalmente, para apoyar la validez de la afirmación de que “Aunque sea necesario contratar más profesores de esta especialidad para cubrir el incremento de la carga horaria lectiva, hay que considerar que el balance neto es nulo, dado que los profesores de otras especialidades que impartan aquellas materias opcionales y de libre configuración verán reducida su carga lectiva en una hora, y se verá necesario reducir estos recursos, compensando el incremento del profesorado de la



especialidad de Educación Física” (página 14 de la MAIN), se sugiere incluir también una somera descripción de la naturaleza de la relación jurídica de los profesores de las asignaturas cuya carga horaria se prevé que se reduzca, ya que esa reducción de carga horaria podría no suponer una reducción en el coste presupuestario de los que tengan el carácter de funcionarios de carrera o personal laboral fijo.

Tramitación.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud justifica la nueva remisión del proyecto de decreto para la emisión de un nuevo informe de coordinación y calidad normativa en que “Una vez recibido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, y ante la situación excepcional generada por la pandemia, se ha considerado oportuno modificar el calendario de implantación establecido en la disposición final primera, de tal modo que se equipara el curso de implantación de la tercera hora de educación física añadida con el presente decreto, en todos los cursos”.

Ha de apuntarse, sin embargo, que el contenido de la MAIN que ha sido remitido a este órgano no contiene ninguna justificación ni descripción de la tramitación adicional a la que se pretende someter al proyecto de decreto. Todas las menciones se refieren a trámites ya realizados y la descripción que se realiza de esa tramitación corresponde a todos los efectos, a una tramitación que ya ha sido completada.

La omisión de la descripción y justificación en la MAIN de los trámites que se consideran necesarios y cuya realización está prevista por el órgano proponente contraviene lo establecido en el artículo 26 LG y debe ser subsanada.

Una cuestión que, como en la tramitación de este proyecto de decreto, se plantea frecuentemente en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general es la referente a la necesidad de repetir o no alguno de sus trámites en el caso de que, una vez finalizada su tramitación, se incorporen al texto inicial modificaciones, que, por distintos motivos, puedan considerarse necesarias.

Se trata de una duda que tiene una indudable trascendencia práctica, puesto que la no reiteración de algunos trámites preceptivos puede determinar la nulidad de la disposición aprobada.



Esta cuestión ha sido objeto de la atención de la legislación y la jurisprudencia especialmente en lo que se refiere a los supuestos en los que es necesario reiterar los trámites ya realizados de audiencia e información pública y de solicitud de dictamen al Consejo de Estado (u órgano consultivo autonómico equivalente).

En lo que se refiere al trámite de audiencia e información pública, dicha cuestión se encuentra resuelta de forma expresa en la legislación sectorial aplicable al planeamiento urbanístico. En este sentido, podemos mencionar, por ejemplo, el artículo 130¹ del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y, en concreto, en la Comunidad de Madrid, el artículo 57² de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. En ambas normas se establece la obligación de realizar un nuevo trámite de audiencia cuando se introducen modificaciones sustanciales en el proyecto derivadas de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública³.

En otros ámbitos normativos la duda se suscita porque esta cuestión no está resuelta en la normativa reguladora de esta forma de participación, esto es, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

¹ “Artículo 130. El Organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones por los mismos plazos.”

² Artículo 57.c). “A la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior, el Pleno del Ayuntamiento resolverá sobre la procedencia de introducir en el documento las correcciones pertinentes. Si tales correcciones supusieran cambios sustantivos en la ordenación, el nuevo documento volverá a ser sometido a los trámites de información pública y requerimiento de informes, tal como se regula en la letra anterior.”

³ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^o), Sentencia de 30 de octubre de 2014, rec. 3329/2012, ponente: Juan José Suay Rincón. “Esto sentado con carecer general, la pretendida reiteración del trámite de información pública, en los supuestos y respecto de los planes en que se considera procedente, se vincula en todo caso a la concurrencia de un insoslayable presupuesto, cual es que las alteraciones introducidas tengan carácter sustancial y vengán a comportar consiguientemente la reconsideración del modelo del planeamiento escogido”.



Administraciones Públicas, y en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El primero, según la STC 55/2018 solo ostenta la condición de legislación básica el párrafo primero de su apartado 4 en el que se establecen algunos supuestos de exclusión de dicho trámite (normas presupuestarias y organizativas); y el segundo, establece la obligación de dicho trámite cuando la propuesta normativa afecte “a los derechos e intereses legítimos de las personas”, se realizará a través del portal web, por un plazo mínimo de quince días hábiles, pudiendo ser reducido a siete días “cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen” y en los casos en que se aplique la tramitación de urgencia y puede omitirse cuando existan graves razones de interés público.

Esta escueta regulación ha sido completada con una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual no constituye infracción del trámite de audiencia e información pública la introducción de modificaciones sobre el texto del proyecto inicial, cuando son consecuencia lógica de la tramitación del procedimiento de elaboración, que corresponden con alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública, a observaciones sugeridas por los órganos consultivos en sus dictámenes o derivadas de otros informes preceptivos.

Así, el Tribunal Supremo ha precisado, por un lado, que “es consustancial al procedimiento de elaboración de una disposición general que se vayan introduciendo modificaciones al texto inicialmente aprobado, a medida que avanza la tramitación del procedimiento y se evacúan los informes y dictámenes preceptivos, como resultado, en su caso, de las observaciones que se consideren pertinentes”. Y, por otro lado, que “solo debe retrotraerse el procedimiento para conceder un nuevo trámite de audiencia cuando se trate de modificaciones de carácter sustancial”⁴, es decir, “sólo en los supuestos de modificaciones esenciales, fundamentales o sustanciales del texto finalmente aprobado respecto del texto sometido a información pública, que no sean consecuencia de las alegaciones formuladas, cabe apreciar la infracción el artículo 24

⁴ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia de 07 noviembre de 2017, rec. 1376/2016, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.



de la Ley del Gobierno, resultando procedente la concesión de un nuevo trámite de información pública”⁵.

Ello supone, en primer lugar, la necesidad de apreciar el dato fáctico de la existencia de una modificación respecto al texto inicial, en segundo lugar, una valoración de la modificación introducida, en el sentido de poder calificarla como “sustancial”, pues solo una modificación de relevancia respecto del texto del proyecto sometido al trámite de audiencia e información pública puede exigir su reiteración y, en tercer lugar, como se ha dicho, que la modificación sustancial introducida no derive de una alegación o sugerencia presentada en ese trámite.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo respecto de las modificaciones introducidas en el proyecto normativo con posterioridad al informe del Consejo de Estado -en nuestro caso, la Comisión Jurídica Asesora-, indicándose, por un lado, que “puede resultar consustancial y lógico con respecto al alcance formal y a la finalidad objetiva del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que se produzcan discordancias entre el proyecto inicial y el texto definitivo”, si bien, por otro lado, deberá recabarse un nuevo dictamen del órgano consultivo “si se regulasen materias no incluidas en el proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase sustancialmente diferente.”⁶. **Es decir, después del informe del órgano consultivo pueden admitirse modificaciones del proyecto normativo siempre y cuando no sean sustanciales.**

En conclusión, a lo largo del desarrollo del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es habitual que se introduzcan modificaciones al texto inicial, incluso de carácter sustancial, como consecuencia de la realización de

⁵ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia de 29 octubre 2012, RJ\2012\10263, rec. 393/2010, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat; también la Sentencia 1110/2007, de 9 de febrero de 2010, rec. 186/2007, con el mismo ponente.

⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), Sentencia de 19 de enero de 2011, rec. 134/1989, ponente: Agustín Puente Prieto.”....pues sólo si se regulasen materias no incluidas en el Proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase completa o sustancialmente diferente, sin haber sido sugerida por el propio Consejo de Estado, debería recabarse sobre tales extremos nuevo informe..”



los correspondientes trámites del procedimiento (trámite de audiencia e información pública e informes y dictámenes preceptivos), sin que por ello resulte necesario reiterar los trámites ya realizados, salvo cuando tales modificaciones sustanciales no sean consecuencia de los diversos trámites a los que se somete el texto inicial, ya que en este caso, una jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, exige la reiteración de los trámites de audiencia e información pública y los posteriores a este, especialmente el del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico.

En el proyecto de decreto analizado la única diferencia entre el texto sometido a informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (y no derivada de sus observaciones) y la que se pretende aprobar es la reforma de la disposición adicional primera en el sentido de que el incremento horario de la asignatura de educación física para los dos primeros cursos de la E.S.O deja de estar previsto para el curso 2020-2021 y se demora su aplicación al curso 2021-2022.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid goza de una amplia discrecionalidad para determinar, con pleno respeto a la normativa básica, el calendario para establecer y poner en marcha las distintas modificaciones que considere adecuada en los distintos niveles de enseñanzas obligatorias.

Por otra parte, los preceptos jurídicos que conforman la nueva propuesta normativa no establecen ningún requisito o condicionante que pueda calificarse como modificación sustancial, pues no introducen materias nuevas ni tampoco modifican los contenidos de la versión informada por la Comisión Jurídica Asesora.

Entendemos por ello que dicha modificación no tiene carácter sustancial y que el proyecto de decreto puede elevarse a la aprobación del Consejo de Gobierno con el único requisito de justificar ese carácter en la MAIN.

Sin embargo, si como parece deducirse de la nueva solicitud de informe de coordinación calidad normativa, el órgano solicitante considera que se trata de una modificación sustancial, sería necesaria la nueva realización de todos los trámites que tengan carácter preceptivo, siendo especialmente relevante en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la nueva realización del trámite de audiencia e



información pública y, realizados todos los trámites preceptivos, la solicitud de un nuevo dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

Se recuerda que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Elena Hernández Salguero.

