



A.G.- 56/2020

S.G.C.- 166/2020 S.J.- 633/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud por la que se establecen medidas que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid para la organización del curso 2020-2021 en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.**

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 8 de septiembre de 2020 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden y su antecedente.



- Memoria del análisis de impacto normativo, de 7 de septiembre de 2020, emitida por el Director General de Educación, Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial con su antecedente de 14 de agosto.

- Dictamen 19/2020, de 31 de agosto, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, junto con el voto particular conjunto formulado en relación con el citado Dictamen, por las Consejeras representantes de Comisiones Obreras del profesorado y de las Centrales sindicales, el 31 de agosto de 2020 y el voto particular formulado por los Consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos el 2 de septiembre de 2020.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 17 de agosto de 2020, 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 Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 19 de agosto de 2020, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 17 de agosto de 2020, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden, de fecha 14 de agosto de 2020.

- Alegaciones de D. Francisco Carlos Andrés García de fecha 19 de agosto de 2020.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, de 7 de septiembre de 2020, 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 Orden sometido a consulta tiene por objeto establecer determinadas medidas que deberán adoptar los centros educativos de la Comunidad de Madrid para la organización del curso 2020-2021 en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por seis artículos y dos Disposición Finales.

El artículo 1 versa sobre el objeto; el artículo 2 sobre el ámbito de aplicación de la norma; el artículo 3 sobre las medidas que han de adoptar los centros docentes; el artículo 4 aborda las programaciones didácticas correspondientes al curso 2020/2021; el artículo 5 regula las modificaciones horarias y el artículo 6 versa sobre los centros privados no concertados.

Además, la Parte Dispositiva concluye con dos Disposiciones Finales, una establece la habilitación correspondiente y la otra se refiere a la entrada en vigor de la norma.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

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

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la*



Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.

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

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

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a la posibilidad de la Administración Autónoma y los centros docentes de adoptar medidas para la organización del curso 2020-2021 en atención a la Covid-19.

El artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, 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 del Estado –artículo 6.bis.2.a) de la LOE- 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 también la potestad para *“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) de la LOE, reconoce como competencias de las Administraciones Educativas, las siguientes:

“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” (El subrayado es nuestro).

Finalmente, los centros docentes, en uso de su autonomía, podrán ejercer ciertas competencias –artículo 6.bis.2.d):-

“1.º Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2.º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3.º Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas” (El subrayado es nuestro)

En el mismo sentido, el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil, el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación



Primaria y el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 1105/2014), también abordan la distribución de competencias.

Partiendo de dicha distribución competencial es necesario determinar en qué medida la situación actual derivada de la COVID-19 permite a la Comunidad de Madrid adoptar las medidas que son objeto del Proyecto.

Así, como consecuencia de la crisis sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19 se suspendieron las actividades presenciales en los centros docentes desde el mes de marzo hasta el final de curso, lo que ha supuesto un cambio metodológico importante al realizar todas las actividades educativas de forma telemática. Por ello, el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante, RDL 21/2020), dispone en su artículo 9, sobre los centros docentes, que las administraciones educativas deberán asegurar el cumplimiento por los titulares de los centros docentes, públicos o privados, que impartan las enseñanzas contempladas en la LOE de las normas de desinfección, prevención y acondicionamiento de los citados centros. También, deberá asegurarse la adopción de medidas organizativas que resulten necesarias para mantener la seguridad y la prevención.

En concreto, en la Comunidad de Madrid, la Orden 668/2020, de 19 de junio, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma, (en adelante Orden 668/2020) prevé que la Consejería de Educación y Juventud dicte las resoluciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de las medidas fijadas por el Gobierno de la Nación y de la Comunidad de Madrid.

Posteriormente, en el Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, adoptado en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación, sobre la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública frente al Covid-19 para centros educativos durante el curso 2020-21, de 27 de agosto de 2020, se recoge que:

“ La evolución de la situación epidemiológica, la diversidad y heterogeneidad de algunas de las medidas adoptadas en los diferentes territorios y la necesidad de alinear los esfuerzos conjuntos de todas las autoridades sanitarias, aconsejan establecer un mínimo común de



medidas que deberán ser adoptadas por las comunidades y ciudades autónomas en el ámbito competencial que les es propio, utilizando la figura de la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública prevista en el artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Estas medidas se acuerdan teniendo en cuenta la situación epidemiológica actual y se adaptarán al escenario existente en cada momento, ajustándose a la baja o haciéndose más exigentes, según la valoración que hagan de la evolución epidemiológica de la pandemia los órganos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.”

Las Declaraciones de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública obligan a todas las partes incluidas a incorporarlas a través de los instrumentos jurídicos correspondientes para que sean aplicables en su ámbito territorial, tal y como dispone el artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, según el cual:

“1. La declaración de actuaciones coordinadas en salud pública corresponderá al Ministerio de Sanidad y Consumo, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de las comunidades directamente afectadas, salvo en situaciones de urgente necesidad, en cuyo caso se tomarán las medidas que sean estrictamente necesarias y se le informará de manera inmediata de las medidas adoptadas.

2. La declaración de actuaciones coordinadas obliga a todas las partes incluidas en ella y deberán encuadrarse en alguno de los supuestos siguientes:

1.º Responder a situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública.

2.º Dar cumplimiento a acuerdos internacionales, así como a programas derivados de las exigencias de la normativa emanada de la Unión Europea, cuando su cumplimiento y desarrollo deba ser homogéneo en todo el Estado.

Para la realización de las actuaciones coordinadas podrá acudir, entre otros, a los siguientes mecanismos:

a) Utilización común de instrumentos técnicos.

b) Configuración de una Red de Laboratorios de Salud Pública.



c) Definición de estándares mínimos en el análisis e intervención sobre problemas de salud.

d) Coordinación de sistemas de información epidemiológica y de programas de promoción, protección de la salud, prevención y control de las enfermedades más prevalentes, cuando sus efectos trasciendan el ámbito autonómico.”

Por ello, en ejecución de las Órdenes comunicadas del Ministro de Sanidad, de 27 de agosto de 2020, previo acuerdo del Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación, se publica la Orden 1035/2020, de 29 de agosto, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifica la Orden 668/2020, de 19 de junio, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio (en adelante, Orden 1035/2020), para la ejecución de actuaciones coordinadas en salud pública frente al COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020-2021 y en relación con la vacunación frente a la gripe.

Dicha Orden 1035/2020, de 29 de agosto, adapta a la ya existente Orden 668/2020, las recomendaciones contenidas en las Declaraciones de Actuaciones Coordinadas en salud pública frente al COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020-2021, y, entre otros aspectos, en su apartado cuadragésimo añade el punto 4 en el que *“se habilita a la Consejería de Educación y Juventud para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas medidas sean precisas para la ejecución de lo establecido en esta Orden”*.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, es innegable que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que regule las medidas a adoptar por los centros docentes en la organización del curso 2020-2021 en relación con la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, con subordinación necesaria a la normativa básica mencionada, y con respeto a lo dispuesto en los Decretos precitados.



Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

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

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación y Juventud- para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

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

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención al RDL 21/2020.

Sobre la habilitación específica, expresamente señala el artículo cuadragésimo de la Orden 668/2020:

“2. Para el curso escolar 2020-2021, las actividades que se desarrollen en los centros escolares que imparten las enseñanzas del artículo 3 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se regirá por las condiciones sanitarias vigentes al comienzo del



mismo. Serán de obligado cumplimiento las normas sobre desinfección y prevención que determinen en cada momento las autoridades sanitarias, tanto en los centros públicos como privados. Para los supuestos en los que no sea posible guardar las distancias mínimas interpersonales vigentes, se observarán las medidas de higiene adecuadas para prevenir los riesgos de contagio. No está recomendado el uso de mascarillas para la etapa de educación infantil. La Consejería de Educación y Juventud aprobará, mediante resolución, un protocolo de prevención y organización del regreso a la actividad lectiva en el que se recogerán las recomendaciones sanitarias actualizadas para el inicio del curso escolar. En el ámbito del personal que presta su servicio en los centros públicos educativos se actualizarán las Instrucciones y medidas de desarrollo y adaptación a la incorporación del personal docente y personal funcionario y laboral de administración y servicios en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid con motivo de COVID-19. Ambos textos normativos serán supervisados por la Consejería de Sanidad.”

A mayor abundamiento, la Orden 1035/2020 en su apartado cuadragésimo añade el punto 4 en el que *“se habilita a la Consejería de Educación y Juventud para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas medidas sean precisas para la ejecución de lo establecido en esta Orden”*.

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.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI - artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del



Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del



procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 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.



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, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN) en los siguientes términos:

“Esta orden no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, porque la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la implantación de medidas curriculares que no afectan al presupuesto, ni tampoco impone obligaciones relevantes para los destinatarios.

Asimismo, esta propuesta normativa es el desarrollo reglamentario parcial, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que permite la adopción de medidas y adecuaciones curriculares para la situación derivada de la crisis sanitaria, y que se desarrollan en el ámbito de autonomía de los centros docentes. No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a una necesidad de recoger el marco de autonomía que permita a los centros aplicar estas medidas educativas de concreción curricular, conforme al artículo 121.1 que habla sobre el proyecto educativo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Dentro del desarrollo reglamentario recogido por la normativa del Estado que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1. 1ª y 30ª de la Constitución Española.

Estas circunstancias excepcionales, también están recogidas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que capacita para omitir el trámite de consulta pública”.



Como puede observarse, el primer párrafo transcrito invoca, como excepciones a la trámite de consulta pública, las referidas a la falta de impacto significativo en la actividad económica, y a la no imposición de obligaciones relevantes para los destinatarios. La primera requeriría de una más completa justificación, por cuanto el objeto de la norma proyectada no se limita a la implantación de medidas curriculares –aspecto al que se circunscribe la justificación en la MAIN-; y la segunda carece de cualquier justificación, por lo que se hace necesaria una explicación de tal extremo.

Por otro lado, no se alcanza a comprender la hilazón de las razones aludidas en el segundo párrafo con los motivos de excepción del trámite de consulta. Quizá pretenda aludirse a la excepción consistente en la concurrencia de razones graves de interés público, concretada en la necesidad imperiosa y urgente de ofrecer a los centros educativos un marco adecuado de salvaguarda de la crisis sanitaria dentro de su ámbito de autonomía. Si así fuera, sería igualmente necesaria la constancia de una justificación más clara y desarrollada en la MAIN.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Al figurar la MAIN deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, respecto a la competencia de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, señala la MAIN que *“establece el artículo 10 de Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, que corresponden a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y de la dirección y coordinación con*



carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las funciones relativas a la educación secundaria, formación profesional, y enseñanzas de régimen especial, excepto las enseñanzas artísticas superiores, en aplicación de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias y, en particular la formulación de la ordenación académica, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid de las enseñanzas correspondientes a la Educación Secundaria, Formación Profesional reglada y las Enseñanzas de Régimen Especial en todas sus modalidades, excepto las Enseñanzas Artísticas Superiores, así como el marco de autonomía pedagógica de los centros educativos en esas enseñanzas”.

No obstante, ello, habría que manifestar que la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial carece de competencia en Educación Infantil y Primaria, que son enseñanzas incluidas en el ámbito de aplicación del Proyecto de Orden objeto de informe.

Por otra parte, se ha procedido 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, según se desprende del contenido de la propia MAIN en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 17 de agosto hasta el 4 de septiembre de 2020.

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 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.

No se ha solicitado el preceptivo el informe de las Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para 2020, en principio, por no tener la norma proyectada impacto económico ni presupuestario tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“Al tratarse de un proyecto normativo de carácter didáctico y curricular, y dado que la modificación horaria regulada no afectará a la necesidad de recursos humanos al tratarse de una redistribución de las horas curriculares semanales de las asignaturas, por tanto, no se prevé impacto alguno en el ámbito económico por no regular aspecto alguno relacionado ni con la competencia ni con la unidad de mercados.

La publicación de esta norma no lleva 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. No impone carga económica alguna sobre la administración autonómica, municipal ni estatal. Tampoco establece ninguna exigencia al ciudadano ni a las empresas del ámbito educativo ni de ningún otro. La propuesta tampoco conlleva cargas administrativas”.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, 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, con la salvedad apuntada de la omisión del trámite de consulta pública, que requiere de justificación en los términos señalados.

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

Según la Directriz 7, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. El nombre de la norma responde a tales características.

De acuerdo con la Directriz 6, el título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, debe incluirse el término Proyecto.

La Parte Expositiva del Proyecto, se ajusta, con carácter general, a las Directrices, ya que carece de denominación, tal y como dispone la Directriz 11, y cumple los objetivos señalados en la Directriz 12, al indicar las competencias en cuyo ejercicio se dicta la norma y, además, describir su contenido e indicar su objeto, finalidad y antecedentes.

No obstante ello, se sugiere introducir la referencia a la Orden 1035/2020.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 si bien no se justifica la adecuación de la Orden Projectada a los de proporcionalidad, seguridad jurídica,



transparencia y eficiencia, que es lo que exige el texto legal. Igualmente debería completarse la Memoria en este punto.

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

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar, ahora, si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE, en su redacción actual, y por el ya citado RDL 21/2020 y Órdenes comunicadas del Ministro de Sanidad, de 27 de agosto de 2020, previo acuerdo del Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación.

Igualmente ha de examinarse su adecuación a la Orden 668/2020 y a la Orden 1035/2020, de 29 de agosto, de la Consejería de Sanidad.

Los **artículos 1 y 2** delimitan el objeto del Proyecto y su ámbito de aplicación, sin que quepa realizar ninguna consideración en relación con los mismos.

En el **artículo 3** se dan pautas sobre las medidas que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

Para los centros docentes de la Comunidad de Madrid, el Proyecto de Orden se remite, en el apartado 1, a las medidas recogidas en la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa, de 9 de julio de 2020, por la que se dictan instrucciones sobre medidas organizativas y de prevención, higiene y promoción de la salud



frente a covid-19 para centros educativos en el curso 2020-2021 (en adelante, la Resolución conjunta).

Según indica la MAIN, *“en el artículo 3, se reafirman las medidas adoptadas por la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa, de 9 de julio de 2020, por la que se dictan instrucciones sobre medidas organizativas y de prevención, higiene y promoción de la salud frente a covid-19 para centros educativos en el curso 2020-2021, modificada por la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa de 28 de agosto de 2020, y que serán de aplicación a todos los centros docentes, públicos y privados, de la Comunidad de Madrid. Se incide en la necesidad de que los centros privados adopten estas medidas y se adecúen a su organización interna, dada la autonomía que disponen”*.

Dicha reafirmación requiere que el Proyecto incorpore, haciéndolo suyo y haciéndolo constar expresamente a través del correspondiente Anexo, el contenido de la citada Resolución conjunta. Ello no solamente porque es precisamente la Resolución conjunta la que establece la mayoría de las medidas a adoptar, sino porque de esta manera se dotaría a las mismas del necesario valor normativo, sobre todo a las que afectan a terceros.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Si bien no nos encontramos ante una remisión por la Orden a otra norma, sino a una Resolución, no existiría inconveniente en aplicar el tenor de las Directrices 63 a 67.

La Directriz 63 establece que se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Deberán indicar que lo son y precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance.

En cualquier caso, se sugiere determinar si el apartado 1 se refiere a todos los centros docentes de la Comunidad de Madrid o a los públicos, teniendo en cuenta que a los privados se dedica el apartado 2.

El apartado 2 regula las medidas a adoptar por los centros docentes privados recogiendo un contenido similar al de la instrucción séptima de la Resolución conjunta.



Se sugiere clarificar si, al referirse a los centros privados, incluye tanto a los concertados como a los no concertados.

Se introduce, además, la obligación de realizar una valoración, por parte de esos centros, de los desfases curriculares adoptando, en su caso, medidas de refuerzo. Esta medida respondería al contenido del acuerdo tercero de la, Orden EFP/561/2020, de 20 de junio, por la que se publican Acuerdos de Conferencia Sectorial de Educación, para el inicio y el desarrollo del curso 2020-2021 (en adelante, Orden EFP/561/2020), que se transcribe en el comentario al artículo 4.

Por su contenido, se sugiere que esta última medida se incorpore al contenido del artículo 4.

En el **artículo 4**, se establece que las medidas que se adopten para mejorar los posibles desfases curriculares o déficits del curso anterior se deben reflejar en las programaciones didácticas de las diferentes asignaturas, y que se puedan trabajar desde el comienzo del curso escolar, proceso que se llevará a cabo de forma gradual y que se adaptará a aquellas asignaturas más prácticas. También, se prevé que los departamentos adopten las medidas oportunas según la evolución de la pandemia. Se aclara quienes son los responsables de recoger las medidas según el tipo de centro, dado que la organización de los centros privados puede ser diferente, conforme a su propia autonomía organizativa.

La programación didáctica constituye un nivel de concreción curricular y, como tal, supone un medio para materializar el principio de autonomía pedagógica, permitiendo dar respuesta a las características de un grupo de alumnos en un determinado contexto.

La autonomía pedagógica que deben asumir los centros y las competencias del profesorado para contextualizar y adecuar los respectivos currículos de las etapas educativas a las características de los centros y de su alumnado, hace necesario que los equipos de coordinación didáctica asuman la responsabilidad compartida de elaborar las programaciones didácticas.

En cuanto a la normativa aplicable a las programaciones didácticas así definidas, el artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, indica cuáles son las responsabilidades del Gobierno, de las Administraciones Educativas y de los centros docentes en la planificación



y desarrollo de los elementos del currículo. En concreto, señala que los centros docentes desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos, en uso de su autonomía.

A este respecto, el artículo 14 del Decreto 17/2008, de 6 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan para la Comunidad de Madrid las enseñanzas de la Educación Infantil (en adelante, Decreto 17/2008) establece que:

1. Los centros docentes que impartan Educación Infantil cuya oferta sea de, al menos, un año completo, desarrollarán y completarán los contenidos educativos del primer ciclo y el currículo del segundo ciclo establecido en el Anexo I del presente Decreto, concreción que formará parte de la propuesta pedagógica que se incluirá en el proyecto educativo del centro, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 2/2006.
2. La propuesta pedagógica en Educación Infantil incluirá la concreción del currículo en unidades de programación integradoras para cada curso, las medidas de atención individualizada y de atención a la diversidad, la planificación educativa de los espacios, la organización del tiempo, los criterios para la selección y uso de los recursos materiales, las actuaciones previstas para la colaboración permanente con las familias, las pautas para la coordinación de los distintos profesionales que intervienen en el centro, así como las medidas para evaluar la práctica docente.
3. En el primer ciclo de la Educación Infantil la elaboración y seguimiento de la propuesta pedagógica estarán bajo la responsabilidad de un profesional del centro con el título de Maestro de Educación Infantil o título de grado equivalente respectivos”.

Por su parte, el artículo 18 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) el artículo 22 del Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Decreto 48/2015) y el artículo 19 del Decreto 52/2015, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de Bachillerato (en adelante Decreto 52/2015) indican, dentro de la regulación y límites establecidos en esa norma, que los centros docentes podrán:



-Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

-Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

Los distintos Decretos, habilitan al Consejero competente en materia de educación para desarrollar el contenido de los mismos, lo que implicaría emitir normas relativas al currículo, la programación didáctica en el marco de la autonomía de los centros.

La obligación de adaptar la programación didáctica prevista en el artículo objeto de estudio concuerda con lo señalado en la Orden EFP/365/2020, de 22 de abril, por la que se establece el marco y las directrices de actuación para el tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021, ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19, cuyo artículo 1 dispone que:

“1. Las directrices contenidas en el marco general de actuación, que las Administraciones educativas competentes han acordado en la Conferencia Sectorial de Educación, necesarios para el desarrollo del tercer trimestre del curso escolar 2019-2020, y el inicio del curso 2020-2021, son las siguientes:

- a) Cuidar a las personas, un principio fundamental.
- b) Mantener la duración del curso escolar.
- c) Adaptar la actividad lectiva a las circunstancias.
- d) Flexibilizar el currículo y las programaciones didácticas.
- e) Adaptar la evaluación, promoción y titulación.
- f) Trabajar de manera coordinada.
- g) Preparar el próximo curso 2020-2021.”

En concreto, respecto a la directriz sobre preparación el próximo curso 2020-2021, acuerda la Orden que:



“a) Las Administraciones educativas, los centros y el profesorado organizarán planes de recuperación y adaptación del currículo y de las actividades educativas para el próximo curso, con objeto de permitir el avance de todo el alumnado y especialmente de los más rezagados. Dichos planes estarán basados en los informes individualizados que se emitan al final del presente curso y en las eventuales evaluaciones iniciales que pudieran realizarse”.

Por su parte, la Orden EFP/561/2020, de 20 de junio, por la que se publican Acuerdos de Conferencia Sectorial de Educación, para el inicio y el desarrollo del curso 2020-2021, señala en el acuerdo tercero que:

“3. Los centros educativos adaptarán, en todas las etapas y enseñanzas, sus programaciones didácticas de las diversas áreas, materias, ámbitos o módulos para el curso 2020-2021, en el marco de lo que establezcan al respecto las Administraciones educativas, con el fin de recuperar los aprendizajes imprescindibles no alcanzados y permitir al alumnado el logro de los objetivos previstos.

Las Administraciones educativas darán orientación a los centros docentes y al profesorado para realizar dicha adaptación, con el objetivo de prestar especial atención a la adquisición de los saberes y competencias fundamentales de cada etapa y curso y recuperar los déficits que se han producido en los aprendizajes del alumnado. En el caso de las enseñanzas de formación profesional, enseñanzas artísticas y enseñanzas deportivas, cuya dimensión teórico-práctica pudiera haber generado mayor dificultad en su desarrollo en las condiciones no presenciales del final del curso 2019-2020, las Administraciones darán orientaciones a los centros y al profesorado para incorporar los aprendizajes prácticos que no se hubieran producido”.

Por otra parte, la Resolución conjunta en sus instrucciones cuarta y quinta regula tales medidas.

En el **artículo 5** se plantea la posibilidad de los centros de modificar el horario de los alumnos en función de la evolución de los distintos escenarios previstos en la Resolución conjunta. La aprobación de la modificación horaria sería responsabilidad del director para los centros públicos y de los titulares de los centros privados o persona en quien delegue, y todos ellos serían supervisados por el Servicio de Inspección Educativa correspondiente.



Tanto el Decreto 89/2014, en su artículo 18.4¹, como el Decreto 17/2008, en sus artículos 8.4 y 13.5, reconocen que los centros educativos, en el ejercicio de su autonomía, podrán adoptar formas de organización o ampliación del horario escolar² en los términos que establezca la Consejería de Educación.

Lo contemplan en los mismos términos el Decretos 48/2015 (artículos 21 y 22)³, 52/2015 (artículo 18 y 19)⁴ y Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el

¹ “4. La Consejería con competencias en materia de educación regulará las condiciones y el procedimiento para que los centros puedan modificar la distribución horaria y adecuar los contenidos de las áreas del currículo establecidos en este decreto, así como para que puedan impartir una parte de las asignaturas en lenguas extranjeras, siempre que el horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales, computado de forma global para toda la Educación Primaria, no sea inferior al 50 por 100 del total del horario lectivo fijado y que ello no suponga modificación de sus aspectos básicos regulados por el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria”.

² El artículo 8.1 del referido Decreto 17/2008 nos recuerda que el horario semanal mínimo ha de ser respetado: “El horario semanal mínimo para cada una de las áreas en el último año del segundo ciclo de la Educación Infantil es el establecido en el Anexo II del presente Decreto”.

³ El artículo 22.4.a) habilita la modificación con los siguientes límites: “Modificar la asignación horaria de las diferentes materias, siempre que el horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales, computado de forma global para el primer ciclo Educación Secundaria Obligatoria y para el cuarto curso, no sea inferior al 50 por 100 del total del horario lectivo fijado y que ello no suponga modificación de sus aspectos básicos regulados en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de febrero”.

⁴ El artículo 18 establece el horario lectivo mínimo y el artículo 19 establece la posibilidad de su modificación con sujeción a determinados límites: *En virtud de esa autonomía y dentro de la regulación y límites establecidos en la presente norma, los centros docentes podrán: Ampliar las horas lectivas correspondientes a las diferentes materias sin que esto suponga la reducción horaria de otras. (...) Sin perjuicio de lo expresado en el apartado 2 del presente artículo, la Consejería con competencias en materia de educación regulará las condiciones y el procedimiento para que los centros puedan:*

a) *Modificar la asignación horaria de las diferentes materias, siempre que el horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales no sea inferior al 50 por 100 del total del horario lectivo establecido por la Consejería con competencias en materia de educación como general para cada uno de los cursos. En todos los casos se deberán*



que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (artículo 28)⁵.

Ello incluye, por tanto, la posibilidad de que los centros educativos organicen la jornada escolar a través de diversas fórmulas y alternativas, aunque siempre dentro de los horarios lectivos mínimos que establecen los propios Decretos autonómicos y en el marco del currículo básico estatal, tal y como se establece expresamente en los preceptos que hemos transcrito a pie de página. Asimismo, en su respectiva Disposición Final primera, todas las normas autorizan a la Consejería competente a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la interpretación, aplicación y desarrollo de los citados Decretos.

En base a ello, se publican distintas órdenes que al regular la autonomía de los centros establecen el procedimiento para modificar horario o jornada (Orden 3814/2014 de 24 de diciembre, Orden 1459/2015, de 21 de mayo y Orden 1513/2015, de 22 de mayo) con carácter ordinario. Dichas modificaciones están sujetas, como no podía ser de otro modo, a los correspondientes límites derivados de los Decretos que desarrollan. A modo ilustrativo, podemos traer a colación el artículo 3.1 de la precitada Orden 3814/2014:

“1. Los centros podrán modificar la asignación horaria semanal de las áreas, vigente con carácter general para la Educación Primaria recogida en el Anexo IV del Decreto 89/2014, de 24 de julio. Podrán incrementar la asignación de algunas de las áreas y reducir la de otras, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Respetar íntegramente el currículo básico establecido en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, para las diferentes áreas de Educación Primaria.
- b) Incluir los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables fijados en el Decreto 89/2014, de 24 de julio.
- c) Contar con un horario semanal mínimo de veinticinco horas lectivas en cada uno de los seis cursos que conforman la etapa. Al menos el 50 por 100 de estas veinticinco horas, se dedicará a

respetar los aspectos básicos del currículo regulados en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre.

⁵ El artículo 28.6 dispone que “*los centros, en el ejercicio de su autonomía, podrán adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de módulos o ámbitos, dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral*”.



las áreas del bloque de asignaturas troncales. En el cómputo no se tendrán en cuenta posibles ampliaciones del horario.

d) Ofrecer en cada curso las áreas establecidas de forma general para la Comunidad de Madrid en el Anexo IV del Decreto 89/2014, de 24 de julio”.

La situación excepcional derivada de la COVID pone de manifiesto la necesidad de arbitrar un procedimiento más ágil mientras se mantenga tal situación y que estaría amparada, igualmente, por la habilitación que contemplan los Decretos citados en favor de la Consejería competente para su desarrollo.

Hay que poner de manifiesto que todas las normas citadas son de aplicación a los centros públicos, privados y concertados.

Sentado lo anterior, la posibilidad de modificación horaria en los términos previstos en el Proyecto podrá ampararse en la Orden EFP/561/2020, siempre que la distribución horaria a la que habilitan los acuerdos 1, 6 y 9 respeten los límites antes mencionados así como el previsto en el acuerdo 1 (175 jornadas lectivas). Dichos acuerdos establecen:

“1. El curso 2020-2021 comenzará en las fechas habituales del mes de septiembre y seguirá unas pautas temporales similares a otros cursos académicos.

Las Administraciones educativas cuidarán especialmente el cumplimiento del mínimo de 175 jornadas lectivas legalmente establecido, adaptando su aplicación en los centros educativos a las circunstancias concretas que puedan producirse en los mismos.

(...)

6. En el inicio y el desarrollo del curso 2020-2021, las Administraciones educativas seguirán las indicaciones establecidas por las autoridades sanitarias estatales y autonómicas, respetando lo dispuesto en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, así como la distribución competencial existente.

Las Administraciones educativas elaborarán los protocolos de actuación necesarios, teniendo en cuenta las instrucciones que se establezcan en cada momento por las autoridades sanitarias competentes en su ámbito territorial, para garantizar el cumplimiento de las instrucciones que establezcan las autoridades sanitarias, en relación con las medidas de higiene, limpieza y control sanitario que deban aplicarse, las distancias de seguridad que



deban mantenerse entre las personas y la distribución de horarios y espacios que permitan evitar contactos masivos, con el fin de que el funcionamiento de los centros docentes se desarrolle en las mejores condiciones de seguridad.

(...)

9. En el marco que establezcan las Administraciones educativas, los centros educativos dispondrán de un plan de inicio de curso que establezca la organización del centro que mejor se adapte a las condiciones de la nueva normalidad.

Dicho plan incluirá necesariamente las medidas de higiene, limpieza y control sanitario que deban aplicarse, las distancias de seguridad que deban mantenerse entre las personas y la distribución de horarios y espacios que permitan evitar contactos masivos. De acuerdo con sus condiciones concretas y en el marco de lo dispuesto por las Administraciones educativas, cada centro adoptará las previsiones acerca del uso de sus espacios disponibles, horarios, protocolos de movilidad, agrupamientos de alumnos, que le permitan adaptarse del mejor modo posible a las condiciones de la nueva normalidad.” (el subrayado es nuestro).

No obstante todo lo anterior, toda modificación horaria debe respetar, los límites recogidos en los respectivos Decretos reguladores de dichas etapas, así como los concretados en las correspondientes Órdenes de desarrollo, anteriormente apuntados, ya que lo que la normativa actual derivada de la crisis sanitaria del COVID-19 sólo contempla la adaptación y distribución de horarios para ajustarse a las condiciones sanitarias exigidas, pero no su reducción. Por tanto, se hace necesario que la norma proyectada exprese que la modificación horaria prevista se halla en todo caso supeditada a los límites dispuestos por la normativa vigente, de modo similar a como se ha reflejado, como hemos visto, en los diversos Decretos y órdenes autonómicos, a la hora de habilitar a los centros educativos para la modificación de las distribuciones horarias, tal y como hemos indicado *ut supra*.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Existe un error mecanográfico en el inciso último del apartado ya que la referencia a Resolución conjunta modificativa de la Resolución conjunta de 9 de julio de 2020, debe ser anterior al enunciado de la supervisión de las modificaciones por el Servicio de Inspección Educativa.



El apartado 2 contempla la facultad de las Viceconsejeras de Política Educativa y de Organización Educativa de dictar las instrucciones que sean precisas para la adecuada adaptación a esas circunstancias de los horarios de los centros.

Se trata de un apartado que sobraría visto el tenor de la Disposición Final primera del Proyecto, puntualizando que la habilitación únicamente puede extenderse a meras instrucciones, de carácter no normativo.

Por otra parte, la referencia a los órganos habilitados debería ser genérica.

El **artículo 6** refleja el sometimiento de los centros privados no concertados al Proyecto de Orden en el marco de su autonomía.

Hay que poner de manifiesto que tanto el Decreto 89/2014, en su artículo 1, como el Decreto 17/2008, en su artículo 1.3, establecen que su regulación será de aplicación en los centros docentes públicos y en los centros docentes privados de la Comunidad de Madrid.

Se contempla, en los mismos términos, en los Decretos 48/2015 (artículo 1), Decreto 52/2015 (artículo 1) y Decreto 63/2019 (artículo 1).

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación normativa a favor de las Viceconsejeras de Política Educativa y de Organización Educativa para establecer las medidas necesarias de aplicación.

Se trataría de una habilitación de carácter no normativo, para dictar las instrucciones precisas para la aplicación de la norma, que no merece objeción.

Sin embargo, en relación a las posibles habilitaciones a las Viceconsejerías de carácter normativo *“conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de*



aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.

Reiteramos que procedería realizar una referencia genérica a los Viceconsejeros o Viceconsejeras competentes en las materias objeto de la habilitación.

Finalmente, la **Disposición Final segunda**, bajo la rúbrica “entrada en vigor”, prevé que la Orden entre en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la Directriz 43.

En último lugar tenemos que poner de manifiesto que, aunque el contenido de la Resolución conjunta no forma parte del contenido del Proyecto que se nos remite para informe sino por mera remisión y no ha estado sujeto al procedimiento para elaboración de la norma, se considera que las medidas adoptadas son acordes con el Real Decreto-Ley 21/2020, con las Órdenes comunicadas del Ministro de Sanidad, de 27 de agosto de 2020, previo acuerdo del Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación y con las Ordenes 668/2020 y 1035/2020. De hecho, el artículo primero uno, apartado 3 de la Orden 1035/2020, establece que el inicio del curso escolar 2020-2021 en los centros educativos de la Comunidad de Madrid se desarrollará de acuerdo con lo establecido en el Escenario II que recoge la Resolución conjunta y habilita a la Consejería de Educación y Juventud para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas medidas sean precisas para la ejecución de lo establecido en la propia Orden.

En cualquier caso, la omisión en las instrucciones de cualquiera de las medidas incorporadas a las Órdenes 668/2020 y 1035/2020 no implica más que la directa aplicación de éstas.

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



CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud por la que se establecen medidas que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid para la organización del curso 2020-2021 en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, una vez atendidas las consideraciones de carácter esencial expuestas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación y Juventud**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
Y JUVENTUD.**

