

**A.G.- 56/2021      INFC-2021/477**

**S.G.C.- 142/2021      S.J.- 568/21**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **Proyecto de orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se establecen medidas que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid para la organización del curso 2021-2022 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 12 de agosto de 2021 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.
- Memoria del análisis de impacto normativo, de 11 de agosto de 2021, emitida por el Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial,
- Dictamen 24/2021, de 20 de julio, 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 19 de julio de 2021 y el voto particular formulado por los Consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos el 21 de julio de 2021.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 6 de julio de 2021, 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, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería Familia, Juventud y Política Social) el 9 de julio de 2021, 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 7 de julio de 2021, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- Informe de la Directora General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud Consejería de Sanidad-, evacuado el 13 de julio de 2021.
- 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 26 de julio de 2021.
- Alegaciones de Doña Gema Vatuëña Escobar, Alberto Barral Velasco, Marta Moreno Aguirre, Antonio José Talasac Sánchez, Ana María Sánchez Álvarez, Cristina Isabel Cabezas

Barcelo, María José Pérez García, Adriana Bernal Rodríguez, Irene García Martínez, María Hernangómez Rueda, Roberto Luna Letamendi, Antonio Bachiller Garmendia e Isabel Sira, respectivamente.

- Orden 2024/2021 del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno por el que se declara la tramitación urgente del Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se establecen medidas que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid para la organización del curso 2021-2022 en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 12 de agosto de 2021, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de 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 2021-2022 en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, conformada 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 2021/2022; el artículo 5 regula las modificaciones horarias y el artículo 6 versa sobre los centros privados no concertados.

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 2021-2022 en relación con la crisis sanitaria provocada por 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, con el siguiente tenor literal:

“1. Corresponde al Gobierno:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
- b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.
- d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
- e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.

3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.”

Por su parte, la distribución competencial en relación con el currículo se fija en el artículo 6 de la LOE a tenor de:

Por su parte, la distribución competencial en relación con el currículo se fija en el artículo 6 de la LOE a tenor de:

“3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del

currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos”.

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.

Desde el comienzo de la situación de crisis sanitaria provocada por la COVID-19, en la Comunidad de Madrid se ha publicado normativa destinada a orientar la actividad de los centros educativos, el proceso de enseñanza-aprendizaje y la evaluación de las distintas enseñanzas a fin de garantizar el mantenimiento de las actividades formativas y el progreso académico del alumnado en las mejores condiciones de prevención e higiénico-sanitarias frente a la COVID-19.

Así, con fecha 9 de julio de 2020, se envió a los centros la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa, 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, que fueron modificadas por la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa de 28 de agosto de 2020. Estas medidas se concretaron en la Orden 2162/2020, de 14 de septiembre, 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.

Mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, acordado en Consejo de Ministros, se declaró un nuevo estado de alarma en todo el territorio nacional con el fin de contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, que fue prorrogado hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, mediante Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre. Ante la finalización del citado estado de alarma y el nuevo escenario que deriva de dicha situación, la Comunidad de Madrid ha publicado la Orden 572/2021, de 7 de mayo, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre (en adelante, Orden 572/2021, de 7 de mayo).

En cuanto a las medidas de aplicación para el curso 2021-2022, la Comisión de Salud Pública elaboró el pasado 18 de mayo de 2021 el documento denominado *Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a COVID-19 para centros educativos en el curso 2021-2022*, a partir del cual el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación, ha presentado con fecha 2 de junio de 2021 un documento sobre la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública frente a la COVID-19 para centros educativos durante el curso 2021-2022.

Por último, en relación con la organización del curso 2021-2022, se ha adoptado la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa, de 23 de junio de 2021, 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 2021-2022, en la que se recogen, junto a los aspectos de prevención higiénico-sanitarios, medidas de organización relativas a la adecuación de las programaciones didácticas, entre otras,

lo que permitirá un desarrollo de la actividad lectiva adecuado a la situación actual de emergencia sanitaria siguiendo las recomendaciones de las autoridades sanitarias.

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 2021-2022 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 autonómicos de desarrollo.

### **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, Universidades, Ciencia y Portavocía- 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 a la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en lo sucesivo Ley 2/2021), 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.

Y a renglón seguido señala que deberá asegurarse la adopción de las medias organizativas que resulten necesarias para evitar aglomeraciones y garantizar que el alumnado y trabajadores puedan cumplir las indicaciones de distancia o limitación de contactos, así como medidas de prevención personal, que se indiquen por las autoridades sanitarias y educativas.

Sobre la habilitación específica, expresamente señala el artículo cuadragésimo de la Orden 572/2021, de 7 de mayo:

1. Durante el curso escolar 2020-2021, en los centros públicos y privados que impartan las enseñanzas a que hace referencia el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, seguirá siendo de aplicación la Orden 2162/2020, de 14 de septiembre, 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.

2. La Consejería competente en materia de educación no universitaria aprobará, mediante resolución, un protocolo en el que se recogerán las medidas en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid para el curso 2021-2022. 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”.

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias en virtud del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que tiene por objeto establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

- “1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la

Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurran graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, como es el caso, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021.

Según la Memoria del análisis de Impacto normativo (en adelante, MAIN): *“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 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque de conformidad con el artículo 27.2.b) de la citada ley este trámite no será preciso cuando se apruebe la tramitación urgente de las iniciativas normativas, circunstancia que concurre en este caso, puesto que mediante la Orden 2024/2021, de 2 de julio, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, se declaró la tramitación urgente de este proyecto de decreto. Circunstancia también prevista en el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, sin perjuicio de la realización del trámite de audiencia e información públicas”.*

Se advierte en este punto en la MAIN, el error de señalar que *“mediante la Orden 2024/2021, de 2 de julio, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, se declaró la tramitación urgente de este proyecto de decreto”*, al no tratarse de un Proyecto de Decreto sino de Orden, extremo que convendría corregir.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 7 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, respecto a la competencia de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, señala la MAIN que *“según 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, en relación con el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, 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, se ha de 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, extremo que sería conveniente justificar en la MAIN.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 9 del Decreto 52/2021 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 27 de julio hasta el 4 de agosto de 2021, habiéndose recibido hasta catorce alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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

Consta 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.

Se ha emitido Informe por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud –Consejería de Sanidad-.

No se ha solicitado el preceptivo el informe de las Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo 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 2021, 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, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Mediante Orden 2024/2021, de 2 de julio, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, se declaró la tramitación urgente de este Proyecto de Orden, conforme a la habilitación recogida en el artículo 11 del Decreto 52/2021 con los efectos que conlleva esta declaración respecto del plazo de la emisión de informes, en virtud de lo estipulado, tanto en el artículo 11.3 del Decreto 52/2021, como en la Disposición Final primera del citado Decreto.

Para terminar se señala que rigiéndose la tramitación del presente Proyecto de Orden por el Decreto 52/2021, conforme a lo dispuesto en su Disposición Final quinta: *“El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* -26 de marzo de 2021-, se hace necesario revisar la normativa aplicable a la tramitación que consta tanto en la MAIN, como en el informe de la Secretaría General Técnica, al hacer referencia a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno –normativa aplicable de forma supletoria en la Comunidad de Madrid antes de la aprobación del Decreto 52/2021-.

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 la consideración previamente apuntada.

#### **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, se incluye 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 en general, 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, sería conveniente complementar el título competencial por el que se dicta, haciendo referencia al artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose suficientemente la adecuación de la Orden Proyectoada a dichos principios que es lo que exige el texto legal. Igualmente se completa 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 el párrafo segundo, se señala: *“Estas medidas se concretaron, con fecha 21 de septiembre de 2020, en la Orden 2162/2020, de 14 de septiembre (...)”.* Se sugiere la supresión de la expresión *“con fecha 21 de septiembre de 2020”, a fin de lograr mayor claridad expositiva, al ser dicha fecha la de la publicación de la Orden 2162/2020 en el BOCM y establecer la Disposición Final segunda que la Orden entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Así debería señalarse: “Estas medidas se concretaron, en la Orden 2162/2020, de 14 de septiembre (...)”.*

En aras de una mejor sistemática expositiva, se sugiere que los párrafos tercero y cuarto, se inserten antes del párrafo octavo.

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, por la Ley 2/2021 y por la Orden 572/2021, de 7 de mayo.

Igualmente ha de examinarse su adecuación al documento denominado *Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a COVID-19 para centros educativos en el curso 2021-2022*, a partir del cual el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con la Conferencia Sectorial de Educación, ha presentado con fecha 2 de junio de 2021 un documento sobre la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública frente a la COVID-19 para centros educativos durante el curso 2021-2022.

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 23 de junio de 2021, 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 2021-2022 (en adelante, la Resolución conjunta).

Según indica la MAIN, *“se reafirman las medidas adoptadas por la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa 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 2021-2022, de 23 de junio de 2021, y que serán de aplicación a todos los centros docentes, públicos y privados, de la Comunidad de Madrid, y se concreta en el carácter general de la presencialidad, así como en las referencias a la distancia interpersonal, dando mayor flexibilidad a los centros para su organización dentro de su autonomía. 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 hace que el Proyecto haya incorporado, haciéndolo suyo y haciéndolo constar expresamente a través del correspondiente Anexo, el contenido de la citada Resolución conjunta. De esta manera se dota a las medidas a adoptar por la Resolución conjunta citada, del necesario valor normativo, sobre todo a las que afectan a terceros.

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.

El apartado 2 regula las medidas a adoptar por los centros docentes privados. Se sugiere clarificar si, al referirse a los centros privados, incluye tanto a los concertados como a los no concertados.

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 y los planes de actuación 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 y 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, indican cuáles son las responsabilidades del Gobierno, de las Comunidades Autónomas y de los centros docentes en la planificación y desarrollo de los elementos del currículo.

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”.

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 currículum, 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 el apartado cuadragésimo de la Orden 572/2021, de 7 de mayo, 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 declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre:

“1. Durante el curso escolar 2020-2021, en los centros públicos y privados que impartan las enseñanzas a que hace referencia el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, seguirá siendo de aplicación la Orden 2162/2020, de 14 de septiembre, 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.”

Por su parte, la Orden 2162/2020, de 14 de septiembre, de la Consejería de Educación y Juventud permitía la adaptación de las programaciones didácticas en su artículo 4, con un tenor literal similar al del presente Proyecto de Orden. Así, dispone el artículo 4 que:

“2. Las programaciones didácticas correspondientes al curso 2020-2021 recogerán las medidas y los planes de actuación que los órganos de coordinación docente competentes para ello y los correspondientes en los centros privados, consideren necesarios para que, si durante el tercer trimestre del curso 2019-2020 se han producido dificultades para abordar en toda su extensión y profundidad el currículo de las asignaturas, esos elementos se trabajen al comienzo del año académico 2020-2021.

3. Asimismo dichas programaciones didácticas deberán procurar que el alumnado se beneficie de una transición gradual a los elementos del currículo recogidos en las programaciones del nuevo curso, puedan recuperar los aprendizajes imprescindibles no alcanzados y puedan lograr los objetivos previstos.

4. En el caso de las enseñanzas de formación profesional, las enseñanzas artísticas y las enseñanzas deportivas, las programaciones didácticas incorporarán los aprendizajes prácticos que no se hubieran producido en el curso anterior.

5. Los órganos de coordinación docente competentes para ello y los correspondientes en los centros privados, si se considera necesario, adaptarán las programaciones didácticas en función de la evolución de los diferentes escenarios a que se refiere el apartado tercero de la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa, de 9 de julio de 2020, modificada por la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa de 28 de agosto de 2020, y de la aplicación de los planes de contingencia de cada uno. Las adaptaciones de las programaciones didácticas se comunicarán a los alumnos y, en su caso, a las familias, así como al Servicio de Inspección Educativa”.

Por otra parte, el Anexo 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 aplicación de las medidas organizativas derivadas de los escenarios previstos en la instrucción tercera de la Resolución conjunta de las Viceconsejerías de Política Educativa y de Organización Educativa de 23 de junio de 2021. 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 18.4<sup>1</sup>, 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 escolar<sup>2</sup> en los términos que establezca la Consejería de Educación.

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

---

<sup>1</sup> “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”.

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> 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”.

<sup>4</sup> 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:*

regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (artículo 28)<sup>5</sup>.

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.

---

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

<sup>5</sup> 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”.

- 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 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.

De acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional quinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la Administración educativa debe establecer anualmente el calendario escolar, que comprenderá un mínimo de 175 días lectivos para las enseñanzas obligatorias. Así lo ha fijado la Orden 1734/2021, de 15 de junio, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se establece el calendario escolar para el curso 2021-2022 en los centros educativos no universitarios sostenidos con Fondos Públicos de la Comunidad de Madrid.

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 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, es correcto 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*.

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 a favor de las Viceconsejerías competentes para establecer las medidas necesarias de aplicación.

Se trataría de una habilitación de carácter no normativo, para dictar los cuantos actos e instrucciones sean precisos para la aplicación de la norma, que no merece objeción.

En este punto *“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, entendiéndose por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

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 el Anexo cumple con lo dispuesto en las Directrices 44 a 46, considerándose que las medidas adoptadas son acordes con la Orden 572/2021, de 7 de mayo, de la Consejería de Sanidad, y con la Guía de medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a COVID-19 para centros educativos en el curso 2021-2022, de la Comisión de Salud Pública en reunión de 18 de mayo de 2021 y aprobado el 29 de junio de 2021.

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

### **CONCLUSIÓN**

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se establecen medidas que han de adoptar los centros docentes de la Comunidad de Madrid para la organización del curso 2021-2022 en relación con la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada del Servicio Jurídico en  
la Consejería Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía**

**Marta Azabal Agudo**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez- Miñón**

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