

A.G.- 53/2021

INFC. - 2021/311

S.G.C.- 138/2021

S.J.- 494/2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía en relación con el **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se modifica la Orden 3616/2019 del Consejero de Educación y Juventud que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se regulan las cuantías económicas para el curso 2021/2022 en el Programa Accede.**

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 23 de julio 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 21 de julio de 2021, emitida por el Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

- Dictamen 21/2021, de 15 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 15 de julio de 2021 y por los Consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 30 de abril 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, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 29 de abril 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 30 de abril de 2021, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Informe de 28 de junio de 2021 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, emitido de conformidad con la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogada para 2021.

- Resolución del Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocita por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden, de fecha 15 de junio de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 21 de julio de 2021, 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, según señala su título, modificar la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid, además de regular las cuantías económicas para el curso 2021/2022 en el Programa Accede.

Explica la parte expositiva del Proyecto que la Orden tiene por objeto, en primer lugar, llevar a cabo una modificación del artículo 2 de la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOMLOE), ya que según el apartado 3 de la Disposición Final Quinta *“Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización y objetivos de educación primaria se implantarán para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar que se inicie un año después de la entrada en vigor de esta Ley, y para los cursos segundo, cuarto y sexto en el curso que se inicie dos años después de dicha entrada en vigor”*. Y en el apartado 4 de la citada Disposición: *“Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos y programas de educación secundaria obligatoria se implantarán para los cursos primero y tercero en el curso*

escolar que se inicie un año después de la entrada en vigor de esta Ley, y para los cursos segundo y cuarto en el curso que se inicie dos años después de dicha entrada en vigor”. Como consecuencia del calendario de implantación, en el curso 2021-2022 se renovarán los libros de segundo de Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO) en lugar de los de tercero de ESO, para no cambiar los libros de tercero de ESO dos años consecutivos.

En segundo lugar, la Orden proyectada establece en sus disposiciones adicionales los importes que regirán para el curso 2021-2022 para la financiación de los libros de texto y material curricular. Fija así la dotación destinada a la prestación del servicio para apoyo a los centros docentes en la gestión del programa Accede; los complementos económicos de los coordinadores del programa de los centros privados concertados, teniendo en cuenta la Orden de 4 de febrero de 2021, de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por la que se dictan Instrucciones para la Gestión de las Nóminas del Personal de la Comunidad de Madrid para 2021; la cuantía por alumno adherido al programa Accede para la financiación de los libros de texto y material curricular, y el porcentaje de financiación para la adquisición de material docente en los casos excepcionales a que se refiriere el artículo 7.2 del Decreto 168/2018, de 11 de diciembre.

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por un artículo único con dos apartados, tres Disposiciones Adicionales y una Disposición Final única.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27*

de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.

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

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

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.

Para determinar dicha competencia específica es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) en los preceptos que sean de aplicación básica -de conformidad con su Disposición Final quinta-, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma, que tenga, a su vez, la consideración de básica.

En su artículo 1 consagra como principio del sistema educativo español *“la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades, también entre mujeres y hombres, que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad”.*

Más específicamente, el artículo 122, apartados 1 y 2 establece lo siguiente:

“1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos”.

Por otro lado, el artículo 88.2 de la LOE dispone que *“las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas que en esta ley se declaran gratuitas y establecerán medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares”*.

Ello sentado, procede traer a colación que la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 7/2017) responde a tales criterios, garantizando la gratuidad de los libros de texto y material curricular a todos los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid, incluyendo los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de educación especial, a través de un sistema de préstamo.

La Ley fue desarrollada por el precitado Decreto 168/2018, que contiene habilitaciones específicas que amparan el contenido del presente Proyecto, además de la genérica contenida en su Disposición Final primera.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

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, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. 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.

El Decreto 168/2018, en los artículos 7, apartados 1 y 2; 8, apartado 3 y 9, apartado 3, contiene habilitaciones específicas al Consejero competente en materia de educación para desarrollar o concretar anualmente determinados aspectos.

Además, la Disposición Final primera del citado Decreto habilita, nuevamente, al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del reglamento, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de sus previsiones.

En la actualidad, la Consejería con competencias en materia de educación es la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de acuerdo con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid

(en adelante, Ley 1/1983), y el 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 adelante, Decreto 288/2019), 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 (en adelante, Decreto 42/2021) 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 (en adelante, Decreto 88/2021).

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante Orden, la materia señalada.

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, 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 concurren 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, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021.

Según la Memoria del análisis de Impacto normativo: *“Este proyecto de 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 el objeto de dicha orden es la modificación puntual de un artículo de la normativa existente, por lo que no se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria”*. Se justificaría, por tanto, en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021.

Se observa, no obstante, que el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, aduce otras causas adicionales

que permiten la omisión de este trámite; en concreto, señala: *“El proyecto de orden no debe someterse al trámite de consulta pública (...) por tratarse de una orden cuyo objeto es una modificación puntual relacionada con el calendario de financiación previsto para la renovación de los libros de texto y material curricular y regulado en la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, por lo que no se trata de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria y no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni tampoco impone obligaciones relevantes para los destinatarios”*.

Se recomienda, por tanto, armonizar la redacción de ambos documentos.

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

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, y puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto 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, con un plazo de alegaciones entre el 21 de junio de 2021 hasta el 9 de julio de 2021, no habiéndose recibido, según la MAIN, ninguna propuesta, sugerencia o aportación durante dicho periodo.

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.

También se ha incorporado informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por tener la norma proyectada impacto económico y 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, prorrogados para 2021.

Finalmente, 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.

Esto expuesto, resulta perentorio advertir que la tramitación del Proyecto sometido a consulta se ha examinado tomando como referencia el Decreto 52/2021, sobre la base de 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-, y en su Disposición Transitoria única que, bajo la rúbrica *“Iniciativas normativas iniciadas con anterioridad”*, preceptúa: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*.

Y es que, de la documentación incorporada al expediente, no consta la realización de trámite alguno con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

Siendo esto así, resultará necesario clarificar los motivos por los que tanto la MAIN, como el informe de la Secretaría General Técnica, contienen, en sede de tramitación, una

remisión 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-.

Se observa, en cualquier caso, que la tramitación llevada a cabo respetaría, en esencia, los postulados de la normativa estatal precitada.

Quinta. - Análisis del contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en 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 (art. 33 EACM).

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Orden.

También se ajusta a lo prevenido en la Directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la Directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...”*.

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

Finalmente, y de acuerdo con la precitada Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación –trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, así como con los informes de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Se aconseja, no obstante, incorporar una referencia a los preceptos del Decreto 168/2018 que contienen una expresa habilitación en favor del Consejero competente en materia de educación para abordar la regulación de ciertos aspectos, en particular, y en lo que atañe al contenido de la disposición proyectada, debiera hacerse mención a los artículos 7, apartados 1 y 2; 8, apartado 3 y 9, apartado 3.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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 términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

En último término, y en tanto, al abordar la tramitación llevada a cabo, se contiene una mención a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, nos remitimos a lo señalado en la consideración jurídica precedente.

En cuanto a la Parte Dispositiva procede valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE. Igualmente ha de examinarse su necesario respeto a la Ley 7/2017 y al precitado Decreto 168/2018.

En el artículo único, existen dos apartados, relativos a un único precepto, en el que se inserta como texto marco únicamente la referencia al que se modifica, tal y como determina la Directriz 57.

En virtud de los **apartados primero y segundo del artículo único** se modifican los apartados 2.c) y 2.d) del artículo 2 de la Orden 3616/2019.

La nueva regulación respondería a la necesaria aplicación de la Disposición Final quinta de la LOMLOE, cuyo apartado 3 establece: “*Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización y objetivos de educación primaria se implantarán para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar que se inicie un año después de la entrada en vigor de esta Ley, y para los cursos segundo, cuarto y sexto en el curso que se inicie dos años después de dicha entrada en vigor*”, indicando en términos análogos el apartado 4 de la citada Disposición que: “*Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos y programas de educación secundaria obligatoria se implantarán para los cursos primero y tercero en el curso*

escolar que se inicie un año después de la entrada en vigor de esta Ley, y para los cursos segundo y cuarto en el curso que se inicie dos años después de dicha entrada en vigor”.

Como consecuencia de este calendario de aplicación, la disposición proyectada propone que en el curso 2021-2022 se renueven los libros de segundo de la ESO -en lugar, de los de tercero de la ESO- y en el curso 2022-2023 los libros de tercero de la ESO -en lugar de los de segundo de la ESO-, con la finalidad declarada en la MAIN de *“no cambiar los libros de tercero de la ESO dos años consecutivos”*. La parte final de la norma contiene Disposiciones Adicionales y una Disposición Final.

La **Disposición Adicional primera**, referida a *“la Contratación de prestaciones de servicio para apoyo a la gestión del programa Accede”*, establece la actualización anual de cuantías con fundamento en la habilitación contenida en el artículo 8, apartado 3, del Decreto 168/2018.

La **Disposición Adicional segunda** responde a la habilitación contenida en el artículo 9, apartado 3, del Decreto 168/2018, actualizando los complementos económicos que corresponden a los coordinadores del Programa Accede de los centros docentes privados concertados.

Y, en último término, la **Disposición Adicional tercera**, relativa a la *“Financiación de los libros de texto y material curricular”* se fundamenta en las previsiones contenidas en el artículo 7, apartados 1 y 2, de la misma norma.

Finalmente, la **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

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 modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se regulan las cuantías económicas para el curso 2021/2022 en el Programa Accede, 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 Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación, Universidades
Ciencia y Portavocía.**

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
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**