

Dictamen nº: **492/22**  
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Educación y  
Universidades**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **19.07.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.”*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 7 de julio de 2022, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo con carácter urgente formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 469/22, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 19 de julio de 2022.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, tiene por objeto la ordenación de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria (E.S.O.) y las enseñanzas mínimas.

Tal y como indica su parte expositiva, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (en adelante, Ley Orgánica 3/2020) y tras dicha modificación legal se ha aprobado el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Real Decreto 217/2022). Este real decreto establece los objetivos, fines y principios generales y pedagógicos del conjunto de la etapa. y dispone que las administraciones educativas establecerán el currículo de la etapa de la E.S.O., del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en dicho real decreto, correspondiendo a los centros docentes, en ejercicio de su autonomía, su concreción e incorporación a sus proyectos educativos.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva estructurada en cinco capítulos, que integran un total de 37 artículos, y una parte final que consta de cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición

derogatoria, tres disposiciones finales y tres anexos con arreglo al siguiente esquema:

Capítulo I.- Sobre disposiciones generales

Artículo 1.- Recoge el objeto y su ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Finalidad.

Artículo 3.- Establece las características generales de la etapa.

Artículo 4.- Sobre los principios.

Artículo 5.- Tutoría y orientación.

Capítulo II.- Sobre organización y currículo

Artículo 6.- Organización de los tres primeros cursos.

Artículo 7.- Agrupación de materias en ámbitos en los dos primeros cursos.

Artículo 8.- Organización del cuarto curso.

Artículo 9.- Materias optativas.

Artículo 10.- Relativo al horario lectivo.

Artículo 11.- Calendario escolar.

Artículo 12.- Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

Artículo 13.- Objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria.

Artículo 14.- Competencias clave.

Artículo 15.- Se refiere a los ciclos formativos de grado básico.

Capítulo III.- Sobre autonomía de los centros

Artículo 16.- Autonomía de los centros.

Capítulo IV Sobre la evaluación

Artículo 17.- Evaluación.

Artículo 18.- Evaluación de diagnóstico

Artículo 19.- Derecho a una evaluación objetiva.

Artículo 20.- Participación y derecho a la información de los padres.

Artículo 21.- El proceso de evaluación.

Artículo 22.- Promoción y permanencia.

Artículo 23.- Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Artículo 24.- Los documentos de evaluación

Artículo 25.- Actas de evaluación.

Artículo 26.- Expediente académico del alumno

Artículo 27.- Historial académico del alumno.

Artículo 28.- Informe personal por traslado.

Artículo 29.- Certificaciones académicas.

Capítulo IV.- Sobre atención a la diversidad

Artículo 30 Atención a las diferencias individuales.

Artículo 31 Alumnos con necesidades educativas especiales.

Artículo 32. Alumnos con dificultades específicas de aprendizaje.

Artículo 33. Alumnos con integración tardía al sistema educativo.

Artículo 34. Alumnos con altas capacidades intelectuales.

Artículo 35. Alumnos en situación de vulnerabilidad.

Artículo 36. Características generales del programa de diversificación curricular

Artículo 37. Incorporación de los alumnos al programa de diversificación curricular.

La disposición adicional primera regula las enseñanzas de religión.

Disposición adicional segunda. De las enseñanzas de la Educación Secundaria Obligatoria impartidas en lenguas extranjeras-

Disposición adicional tercera: Educación de Personas Adultas.

Disposición adicional cuarta. Simultaneidad de las enseñanzas profesionales de Música o de Danza y Educación Secundaria Obligatoria.

La disposición transitoria primera se dedica a aplicabilidad 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.

La disposición transitoria segunda se refiere a aplicabilidad del Decreto 29/2022, de 18 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen determinados aspectos sobre la evaluación la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, así como en las enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller.

La disposición transitoria tercera sobre ciclos de formación profesional básica.

La disposición derogatoria única contempla la derogación expresa 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.

La disposición final primera sobre el calendario de implantación.

La disposición final segunda habilita al titular de la Consejería competente en materia de Educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El Anexo I, establece la organización de los cursos de la ESO en la Comunidad de Madrid.

El Anexo II, establece los currículos de las materias en las que se organiza la ESO.

El Anexo III, dedicado al currículo correspondiente a los ámbitos de comunicación y sociedad y ciencias aplicadas.

**TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Orden 776/2022, de 5 de abril de 2022, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que declara la tramitación urgente del Proyecto-

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 19 de abril de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 22 de abril de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 25 de abril de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 13 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 22 de abril de 2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 22 de abril de 2022, manifestando que no realizan observaciones.

- Informes de observaciones al proyecto de decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 21 de abril de 2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 22 de abril de 2022.

- Informe de la Dirección General de Economía Circular (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura), de 22 de abril de 2022.

- Informe de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 20 de abril de 2022.

- Informe 33/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia Justicia e Interior, de 21 de abril de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 19 de abril de 2022, 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 el Director General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 20 de abril de 2022, 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 19 de abril de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Dictamen 21/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 12 de mayo de 2022, así como votos particulares emitidos por las consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 12 de mayo de 2022 y por el consejero representante de FERE- CECA, Madrid, de 13 de mayo de 2022.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía) de 23 de mayo de 2022,



resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

- Cincuenta y dos escritos de alegaciones presentados, en trámite de audiencia e información pública.

- Informe emitido por el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid el 8 de junio de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía de 13 de junio de 2022, emitido 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.

- Informe de la Abogacía General de fecha 28 de junio de 2022.

- Proyecto de Decreto con sus antecedentes.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 28 de junio de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación Universidades Ciencia y Portavocía), con sus antecedentes de 12 de abril, 23 de mayo y 10 de junio de 2022.

- Certificado de 6 de julio de 2022 del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...]* c) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*” y a solicitud del vicepresidente, consejero de Educación y Universidades órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas ha sido discutida, como ya indicara el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), cuando concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. La citada sentencia del Tribunal Supremo confirmaba la del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008 (recurso 356/2007) que anuló el Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, por el cual se establecía el currículum de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja al haberse omitido el dictamen del

Consejo Consultivo de dicha comunidad autónoma. Esa doctrina fue reiterada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de junio de 2010 (recurso 3701/2008).

Además, el proyecto de decreto que se pretende aprobar en cuanto que desarrolla y ejecuta en la Comunidad de Madrid la normativa básica contenida en el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, tiene naturaleza de reglamento ejecutivo al ser una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla dentro de su ámbito territorial lo dispuesto en la mencionada norma básica estatal de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012).

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 352/21, de 13 de julio y en el Dictamen 398/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 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), debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): *“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”*.

La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, por el consejero competente cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

En este caso, el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno por Orden 776/2022, de 5 de abril, justifica la urgencia en la necesidad de implantar el currículo en el curso 2022-2023 tal y como dispone la normativa básica estatal. Esta argumentación es recogida y ampliada en la Memoria según la cual la tramitación urgente se debe a que la disposición final primera del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, establece el calendario de implantación que, para los cursos primero y tercero de la Educación Secundaria Obligatoria, será en el curso escolar 2022-2023, que se inicia el próximo septiembre por lo que una tramitación ordinaria retrasaría la efectiva implantación de estas enseñanzas en el citado curso escolar lo que permite considerar justificada la elección de la tramitación de urgencia.

No obstante, debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y a tal efecto resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

*«Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):*

*“Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se*

*haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:*

*- Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.*

*- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*

*- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”».*

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reciente reforma operada por el 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, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido, a lo que se une que este máximo órgano consultivo de la Comunidad de Madrid tiene una carga de trabajo muy superior al resto de sus homólogos autonómicos, con unos medios y condiciones proporcionalmente muy inferiores, lo que

en última instancia, y pese al esfuerzo de sus miembros, puede redundar en la calidad normativa de esta Administración.

Sin perjuicio de lo expuesto, el dictamen se emite dentro del plazo de urgencia solicitado.

## **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La Constitución Española en su artículo 149.1, regla 30<sup>a</sup>, 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”*.

Así, se configura la educación como una materia sobre la que el Estado, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la STC 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española)... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la STC 39/2014, de 11 de marzo, que recuerda que la noción material de lo básico tiene por objeto garantizar en todo el Estado un común denominador normativo

dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la LOE, parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, en cuyo artículo 6.5 indica que: *“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”*.

La LOE regula la E.S.O. en el capítulo III de su título I, comprensivo de los artículos 22 a 31, que han sufrido modificaciones en las constantes reformas de la ley, siendo la última la operada por la Ley Orgánica 3/2020.

La materia que nos ocupa ha sido objeto de reciente desarrollo en el Real Decreto 217/2022, de carácter básico, a excepción de su anexo III, según dispone su disposición final 1<sup>a</sup>.

A las citadas normas básicas debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto que nos ocupa, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe

circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y por ende en el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada.

Tal y como indicara esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 352/21, de 13 de julio y 339/22 de 31 de mayo, resulta precisa esta cita puesto que el apartamiento de lo establecido en la legislación básica determina la nulidad de la norma autonómica de desarrollo como ha recordado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 2020 (recurso 5099/2017).

En el ámbito autonómico, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las leyes orgánicas que lo desarrollen.

La Comunidad de Madrid, en virtud de dicha atribución competencial, aprobó el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, que queda derogado por el presente proyecto de decreto, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria primera.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).



En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de

legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, contempla expresamente el proyecto de decreto que nos ocupa.

Respecto a la evaluación ex post, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora y en este caso la MAIN se limita a señalar que no se considera que sea precisa una evaluación ex post.

Sin embargo, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de evidente relevancia en el sistema educativo

No puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro.

A este respecto, cabe recordar que recientes proyectos normativos análogos, como el correspondiente al currículo de Educación Primaria, sí contemplan la realización de una evaluación ex post, que se centrará en la observación de la efectiva implantación del currículo de Educación Primaria en los términos y plazos establecidos en el decreto, así como en la elaboración de reglamentos en desarrollo de lo en él dispuesto.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración

del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria justifica la ausencia de este trámite, de acuerdo con el artículo 60.4 de la LTPCM porque la propuesta no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula aspectos de una materia, pues únicamente desarrolla la ordenación y currículo del Bachillerato, de conformidad con lo establecido. Además, al haberse declarado la tramitación urgente de la norma, al amparo del artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, tampoco resulta necesario el trámite de consulta pública

La norma proyectada fue propuesta por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía con competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid. Durante la tramitación del proyecto normativo dicha consejería ha sido suprimida por el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades que asume las competencias de dicha consejería.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cuatro memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 8 de junio de 2022, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la

alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para destacar que el proyecto normativo no tiene incidencia en los capítulos de gasto asignados a la consejería. Asimismo, según la Memoria, carece de impacto significativo sobre la competencia y afirma que no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Al respecto la Memoria indica que el proyecto normativo genera un impacto positivo en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 20 de abril de 2022.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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.

Sobre el impacto por razón de género la Memoria, por remisión al informe de 19 de abril de 2022 de la Dirección General de Igualdad,

afirma que el proyecto de decreto tiene impacto por razón de género que incide en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, la Memoria refleja, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 19 de abril de 2022, que el impacto es positivo en la materia, en tanto que, si bien se consideraría conveniente la inclusión de la igualdad y no discriminación de las personas por razón de su orientación sexual, identidad y expresión de género entre los objetivos de la ESO recogidos en el artículo 13, es lo cierto que, como se ha detallado a lo largo de este informe, se abordan estas cuestiones en determinadas materias tanto al establecer los criterios de evaluación como los contenidos, lo que, sin duda, ha de redundar en el conocimiento por parte del alumnado de ESO de la realidad de las personas LGTBI y en el respeto y el reconocimiento de sus derechos.

También recoge la Memoria el impacto positivo en materia de economía circular del proyecto normativo por remisión al informe de la Dirección General de Economía Circular de 22 de abril de 2022

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen de manera detallada las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con una adecuada motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

4.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la

Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

También ha emitido informe el 8 de junio de 2022 el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 13 de mayo de 2022, al que formularon voto particular las representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras y la Federación de Religiosos de la Enseñanza - Titulares de Centros Católicos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 21 de abril de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 28 de junio de 2022, formulando diversas observaciones, cuatro de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su

mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han contestado en el sentido recogido en los antecedentes.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 13 de junio de 2022 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

5.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 23 de mayo de 2022, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 7 días hábiles.

En el trámite conferido han formulado un total de cincuenta y dos alegaciones, que la Memoria analiza y valora de forma precisa sobre su toma en consideración.

Por otra parte, tal trámite resulta completado también al haberse dado audiencia al Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada sin que corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

Cabe destacar la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Con carácter general, se observa que su articulado reproduce en numerosos artículos preceptos de la LOE y del Real Decreto 217/2022, algunos no de forma literal y, en otros, además, reproduce parcialmente la legislación básica.

A este respecto, cabe tener en consideración las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente en la elaboración normativa. Así, según la directriz 4 *“no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas*



*modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”. Y la misma directriz indica que: “Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma o que induzcan a confusión por reproducir con matices el precepto legal”.*

Sobre esta cuestión, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 150/1998, de 2 de julio:

*«Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes, pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.*

*Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En*

*este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8.), y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [fundamento jurídico 4., apartado b)] y 147/1993 (fundamento jurídico 4.) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas».*

En la Sentencia 47/2004, de 25 de marzo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la reproducción por la legislación de desarrollo de normas básicas no es de por sí inconstitucional en aquellos casos en los que esa repetición sea inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico.

Y en la Sentencia 51/2019, de 11 de abril: “(...) a) Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. (...) en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas. Estas dificultades (...) sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en

*materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que, además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa. Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas, que por tanto no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia (como ya advertimos en la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3). Aunque en ese caso, mientras el legislador autonómico no reaccione para acomodar su regulación a la modificación sobrevenida de la legislación básica estatal, hemos admitido la posible inaplicación judicial del precepto legal autonómico desajustado a aquella en virtud de la regla constitucional de prevalencia del Derecho estatal, recogida en el art. 149.3 CE (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio; 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre; y ATC 167/2016, de 6 de octubre), no deja de ser una solución no definitiva a un problema que debe ser evitado”.*

Por su parte el Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de sistemática y para facilitar su comprensión, pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal.

Siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, debería revisarse la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta para que en los artículos que repiten el contenido de las normas básicas estatales se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado puesto que podría interpretarse en un sentido excluyente los incisos normativos que no se reproducen y se concretará la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite.

Por lo que respecta al título de la norma, debería formularse en plural, puesto que al referirse a la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Secundaria debería decir “proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria”.

El proyecto, como ya ha sido indicado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 37 artículos, y una parte final compuesta por cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

En cuanto a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 de Técnica Normativa. Describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta con cita de la LOE, la Ley Orgánica 3/2020 y el Real Decreto 217/2022.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

De igual modo, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que de acuerdo con las Directrices de técnica normativa no es preciso indicar todos los trámites que se han evacuado, sino solo los más relevantes, como el dictamen del Consejo Escolar, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

En lo que respecta al articulado, el proyecto de decreto tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, establecer la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria en desarrollo de las competencias autonómicas en la materia, y será aplicable a los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid, que debidamente autorizados, impartan las enseñanzas de la etapa.

El artículo 2 se dedica a la finalidad de la etapa educativa reproduciendo lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 217/2022.

El artículo 3 establece el carácter obligatorio y gratuito de la etapa educativa. Asimismo, fija la edad de los alumnos en el periodo de los doce a dieciséis años, si bien se prevé que puedan permanecer hasta los dieciocho años cumplidos en el año que finalice el curso y, excepcionalmente, un año más, por acuerdo del equipo docente o en el caso de alumnos con necesidades especiales según se detalla en los artículos 22.6 y 31.5. Todo ello se ciñe a lo previsto en el artículo 5 del R.D. 217/22.

El artículo 4 recoge los principios sobre los que se sustenta la ordenación y concreción curricular, siguiendo lo previsto en los artículos 5 y 6 del real decreto estatal básico. Una vez atendida la observación de la Abogacía General, se hace mención expresa a la incorporación de la perspectiva de género. Cabe destacar la concreción

en el apartado 4 del tiempo al fomento de la lectura y del desarrollo integrado de las competencias y de sus elementos transversales. La previsión establecida en el apartado 5 del artículo 6 del R.D. 217/2022, en el que se dice que se trabajaran en todas las materias, el emprendimiento social y empresarial, el fomento del espíritu crítico y científico, la educación emocional, la igualdad de género y la creatividad, fomentándose de manera transversal la educación para la salud, incluida la afectivo sexual, la formación estética, la educación para la sostenibilidad y el consumo responsable, el respeto mutuo y la cooperación entre iguales, se recoge posteriormente en el artículo 12 del proyecto al tratar el currículo.

El apartado 6 desarrolla las condiciones que permitan que, en los primeros cursos de la etapa, los profesores con la debida cualificación impartan más de una materia al mismo grupo, conforme a lo que señala artículo 6.7 del Real Decreto 217/2022.

Respecto al artículo 5 del proyecto normativo, está dedicado a la tutoría y orientación, desarrollando la previsión contenida en los artículos 6.8 del Real Decreto 217/2022.

El capítulo II, sobre organización y currículo, comienza con la organización de los tres primeros cursos en su artículo 6. Cabe destacar que se ha incluido un curso más de Tecnología y Digitalización al mínimo previsto en la normativa básica. La obligación de impartir al menos un curso de Valores Cívicos y Éticos, prevista en el artículo 10 del R.D. 217/2022, se ve cumplida en el segundo curso de la E.S.O.

El artículo 7 viene a desarrollar la posibilidad prevista en el artículo 8 del R.D. 217/2022 de fijar un marco para la agrupación de materias relacionadas en los dos primeros cursos, facilitando un aprendizaje integrado. En todo caso, es a los centros educativos a los

que corresponde la facultad de organizar, en su caso, la agrupación de materias en su oferta educativa.

El artículo 8 está dedicado a la organización del cuarto curso, siguiendo lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 217/2022. Ninguna observación merece la estructura de este curso y las opciones que establece, siendo acorde a la normativa básica. No obstante, el carácter orientador del curso, tanto para los estudios no obligatorios como para la incorporación a la vida laboral, parece más correcto recogerlo al inicio del precepto y no en su apartado 3, y ello aunque el artículo 9 del real decreto estatal haya seguido esa estructura, a nuestro juicio, formalmente inadecuada.

El artículo 9 establece la regulación respecto a las materias optativas que los alumnos podrán escoger en los cuatro cursos de la ESO, fijando de oferta obligatoria: Segunda Lengua Extranjera, Cultura Clásica, Ciencias de la Computación, Filosofía y Materia optativa de proyecto,

El artículo 10 tiene por objeto el horario escolar que se remite al anexo I.

El artículo 11 se refiere al calendario escolar, recogiendo un total de 175 días lectivos, de acuerdo con disposición adicional cuarta del Real Decreto 217/2022, y la disposición adicional quinta de la LOE, que fija ese número de días para las enseñanzas obligatorias. Dado que la etapa educativa que nos ocupa tiene carácter obligatorio, la mención que hace el precepto a ese carácter resulta redundante, al igual que sucede en el real decreto estatal.

El artículo 12 se dedica al currículo, definiendo el mismo en consonancia con el artículo 13.1 del Real Decreto 217/2022 y se remite al anexo II en el que se establecen los currículos para cada una

de las materias de la ESO. En su apartado 3 hace referencia a las materiales transversales, como ya hicimos mención anteriormente.

El artículo 13 recoge lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, reproduciendo los objetivos establecidos en esa norma para la ESO.

El artículo 14 enuncia las competencias clave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1 del Real Decreto 217/2022.

El artículo 15 está dedicado a los ciclos formativos de grado básico que prevén el artículo 30 de la LOE, 39 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional y artículo 25 del Real Decreto 217/2022. El precepto proyectado concreta la intervención del alumno y sus familiares en la incorporación a un ciclo formativo, exigiendo la audiencia a aquel y la conformidad de los padres.

El capítulo III, dedicado a la autonomía de los centros, comprende únicamente el artículo 16. En él se detallan las facultades de los centros educativos de acuerdo con lo previsto en el artículo 120 de la LOE. Entre esas facultades se incluye en el apartado e) la modificación de la asignación horaria de las diferentes materias y, dado que el apartado d) ya prevé ampliar las horas lectivas de alguna materia sin que ello suponga la reducción horaria de otras, no se alcanza a comprender qué otras modificaciones se pueden autorizar, dado que no cabría admitir una reducción de los horarios mínimos por materias. Asimismo, la autorización de esas modificaciones sin sujeción a ningún criterio objetivo, implica una discrecionalidad absoluta contraria al principio de seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.



El artículo 17 es relativo a la evaluación y recoge lo dispuesto en el artículo 15 del RD 217/2022.

El artículo 18 se ocupa de la evaluación de diagnóstico prevista en los artículos 29 y 144 de la LOE y 27 del Real Decreto 217/2022. Sería necesario precisar que en ningún caso los resultados de estas evaluaciones podrán ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los centros, como dispone el apartado 3 del citado artículo 144, de la LOE.

Ninguna mención merece el artículo 19 relativo al derecho a una evaluación objetiva, que se ajusta a las previsiones de los artículos 15 y 28 del Real Decreto 227/2022.

El artículo 20 recoge la participación y el derecho a la información de los padres, de acuerdo con el artículo 29 del Real Decreto 217/2022, y añade muy acertadamente las singularidades de alumnos con necesidad educativas especiales.

El artículo 21 se refiere al proceso de evaluación y atribuye al equipo docente la toma de decisiones, reuniéndose en, al menos, tres sesiones en cada curso, adoptándose en la final las decisiones sobre promoción o titulación que, conforme al artículo 16.1 del Real Decreto 217/2022, atenderán a la consecución de los objetivos, al grado de adquisición de las competencias establecidas y a la valoración de las medidas que favorezcan el progreso del alumno.

Se introduce una mayoría cualificada de dos tercios del equipo docente para la toma de “*decisiones sobre promoción y titulación.*” A este respecto, la redacción dada no permite determinar que sucede si no se alcanza esa mayoría. A diferencia de la redacción contenida artículo 5.8 del Decreto 29/2022, al utilizarse la preposición “*sobre*” se exige esa mayoría para cualquier decisión, sea favorable o contraria a

la titulación o promoción, lo que puede motivar que no se consiga esa mayoría dando lugar a una imposibilidad de acordar una decisión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En todo caso, de la Memoria se infiere, en consonancia con la redacción del citado artículo 5.8 del Decreto 29/2022, que lo que se pretende es que esa mayoría sea la necesaria para que el alumno pueda promocionar u obtener la titulación. No ignora este órgano la pendencia de un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre esta cuestión, a quien corresponde en este momento la decisión sobre la conformidad a derecho de esa mayoría. En todo caso, debemos señalar que la motivación sobre esa mayoría específica, muy infrecuente en la toma de decisiones académicas, resulta poco satisfactoria. Dado que el aprovechamiento en el futuro académico del alumno puede en unos casos verse favorecido por la promoción y en otros no, no se comprende que se exija una mayoría específica para una decisión y no para la otra, si ese es el objetivo de la norma. A ello se une que la repetición de curso tiene en la legislación básica un carácter excepcional, por lo que la exigencia de una mayoría especial y cualificada para poder promocionar, plantea dudas razonables sobre su conformidad a los artículos 28.5 de la LOE y 16.5 del Real Decreto. 217/2022.

El artículo 22 tiene por objeto la promoción de curso y la permanencia. Este precepto se ajusta a lo previsto en los artículos 28 de la LOE y 16 del Real Decreto 217/2022, recogiendo la promoción automática cuando se han superado todas las asignaturas o se tenga una evaluación negativa en menos de tres. Cuando se hayan obtenido tres o más valoraciones negativas se promocionará siempre que considere que la naturaleza de las materias no superadas les permite seguir con éxito el curso siguiente y se estime que tienen expectativas

favorables de recuperación y que dicha promoción será beneficiosa para su evolución académica. Es en el apartado 3 del precepto donde se introducen aspectos novedosos respecto a la legislación básica, fijando unos criterios orientativos para la toma de decisiones por el equipo docente. No parece reprochable establecer, sin carácter vinculante, unos elementos a tener en cuenta en la toma de decisiones, sin perjuicio de que sería aconsejable una mejora de la redacción, al ser impropio de una norma jurídica la expresión “*para facilitar la toma de decisiones*”.

El artículo 23 dedicado al título de Graduado en ESO se ajusta al artículo 31.1 de la LOE y 17 del Real Decreto 217/2022.

El artículo 24 se refiere al conjunto de los documentos de evaluación en la ESO, que se recogen en el artículo 30 del Real Decreto 217/2022, y que son: actas de evaluación, expediente académico, historial académico y, en su caso, el informe personal por traslado, así como las certificaciones académicas oficiales

La regulación de cada uno de estos documentos se precisa en los artículos 25 a 29, que no merecen ninguna observación.

El capítulo V se ocupa de la atención de la diversidad y el artículo 30 que lo inicia, hace una referencia general a la atención a las diferencias individuales, conforme al artículo 19 del Real Decreto 217/2022.

El artículo 31 regula las medidas a adoptar para aquellos alumnos con barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje derivados de discapacidad o trastornos graves de conducta o de la comunicación y del lenguaje. Estas medidas se adoptarán bajo los principios de normalización e inclusión, la no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el

sistema educativo. Todo ello conforme a los artículos 73 de la LOE y 20 del RD217/2020.

El artículo 32 regula el tratamiento de los alumnos con dificultades específicas de aprendizaje siguiendo lo previsto en el artículo 21 del RD 217/2022.

El artículo 33 proyectado es conforme con el 22 del RD 217/2022 al regular la escolarización tardía en el sistema educativo español.

El artículo 34 se ocupa del alumnado con altas capacidades recogiendo la previsión contenida en el artículo 23 del RD 217/2022, al poderse anticipar un curso el inicio de la etapa o la reducción de un curso la duración de la misma.

El artículo 35 relativo al tratamiento de los alumnos en situación de vulnerabilidad prevé programas específicos para ello a fin de hacer efectivo el principio de equidad.

Por último, el articulado concluye con los artículos 35 y 36 que regulan los programas de diversificación desarrollando el artículo 24 de RD 217/2022.

La disposición adicional primera tiene por objeto la regulación de las enseñanzas de religión en esta etapa, de conformidad con la disposición adicional segunda de la LOE, así como la disposición adicional primera del Real Decreto 247/2022, garantizándose tanto el derecho de opción a la enseñanza religiosa como el principio de igualdad en la concurrencia al no computar las calificaciones en ninguna convocatoria o nota media de los alumnos a efectos de admisión.

Respecto a la disposición adicional segunda sobre las enseñanzas impartidas en lenguas extranjeras, a lo previsto en la disposición adicional segunda del RD 217/2022.

La Educación de Personas Adultas es objeto de desarrollo en la disposición adicional tercera. La enseñanza se organizará en dos cursos y se ajusta a la disposición adicional tercera del Real Decreto 247/2022.

La disposición adicional cuarta prevé la simultaneidad de las enseñanzas profesionales de Música y Danza, y ESO, pudiéndose adoptar al efecto las medidas adecuadas, que pueden incluir convalidaciones y la creación de centros integrados.

Las disposiciones transitorias primera y segunda vienen referidas, respectivamente, a la aplicabilidad del Decreto 48/2015, durante el curso 2022-2023 para los alumnos que cursen segundo y cuarto de ESO y del Decreto 29/2022, sobre la evaluación la promoción y la titulación del Bachillerato, durante el próximo curso 2023-2024 para los alumnos que cursen segundo y cuarto de ESO.

La disposición transitoria tercera se refiere a los ciclos formativos básicos, que no merece ninguna observación.

Nada cabe objetar a la disposición derogatoria.

La disposición final primera se ocupa del calendario de implantación que, atendiendo a lo previsto en la disposición final tercera del RD 217/2022, se establece para el curso 2022-2023 para los cursos primero y tercero, y el siguiente curso para los restantes cursos.

Las dos últimas disposiciones sobre habilitación para el desarrollo normativo y la entrada en vigor no precisan observación.

El anexo I concreta la carga lectiva semanal de cada asignatura en los cuatro cursos que, según la Memoria se ajusta al calendario de 175 jornadas lectivas y al horario escolar mínimo previsto en el Anexo IV del RD217/2022.

El anexo II desarrolla el currículo de las diferentes materias, conforme a lo previsto en el Anexo II del RD 217/2022, cuya abstracción y complejidad ha sido puesta de manifiesto por el Consejo de Estado en su Dictamen 194/2022, de 17 de marzo, lo que hace que la determinación de la conformidad entre ambos anexos precisa de una valoración técnica en cada materia. En este sentido, estos anexos han sido sometidos al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid –artículo 1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo.

Lo expuesto para el anexo II procede reiterarlo para el anexo III en tanto tiene por objeto el currículo de los ámbitos que formaran parte de los currículos de los ciclos formativos de grado básico.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa, sin perjuicio de las observaciones, que hemos ido realizando a lo largo del presente dictamen.

Sí cabe indicar que la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que se contiene en la disposición final tercera debe ir entrecomillada, de acuerdo con las directrices de técnica normativa.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las consideraciones formuladas en el presente dictamen, dos de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 19 de julio de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 492/22

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y  
Universidades

C/ Alcalá 30-32, 2ª planta – 28014 Madrid