

Dictamen nº: **480/22**
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 etapa de Bachillerato*”.

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 470/22, 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, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, 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 Bachillerato y el establecimiento del currículo.

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 243/2022, de 5 de abril, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 243/2022), en el que se establece que las administraciones educativas establecerán el currículo de la etapa de Bachillerato del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en dicho real decreto correspondiendo a los centros docentes concretar el currículo e incorporarlo a su proyecto educativo.

El proyecto articula la regulación de esta etapa en la que se prestará especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado, así como la acción tutorial y determina su organización y currículo. Asimismo, se establece el marco legal en relación con la autonomía de los centros docentes, los aspectos relativos a la evaluación de esta etapa y, finalmente, las medidas de atención a la

diversidad en función de las diferentes necesidades educativas que pueda presentar el alumnado.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por treinta y dos artículos, distribuidos en cinco capítulos y una parte final integrada por ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y tres anexos con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I, con el título “Disposiciones generales” está compuesto de cinco artículos.

Artículo 1.- Recoge el objeto y ámbito de aplicación de la norma proyectada.

Artículo 2.- Determina su finalidad.

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

Artículo 4.- Fija los principios.

Artículo 5.- Hace referencia a la tutoría y orientación.

El capítulo II, denominado “Organización y currículo” está dividido en dos secciones. La sección primera (artículos 6 a 15) tiene por objeto la organización de esta etapa.

Artículo 6.- Regula la organización de las modalidades en Bachillerato.

Artículo 7.- Se dedica a la organización de las materias en Bachillerato.

Artículo 8.- Determina las materias comunes.

Artículo 9.- Fija las materias específicas de la modalidad de Artes.

Artículo 10.- Relativo a las materias específicas de la modalidad de Ciencias y Tecnología.

Artículo 11.- Establece las materias específicas de la modalidad General.

Artículo 12.- Determina las materias específicas de la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales.

Artículo 13.- Relativo a las materias optativas.

Artículo 14.- Sobre la organización del Bachillerato en tres años académicos.

Artículo 15.- Se refiere al horario lectivo.

La sección 2ª regula el currículo y está compuesta por los artículos 16 a 18:

Artículo 16.- Sobre el currículo del Bachillerato.

Artículo 17.- Fija los objetivos de esta etapa.

Artículo 18.- Dedicado a las competencias clave.

El capítulo III tiene por objeto la autonomía de los centros. Está integrado por un solo precepto:

Artículo 19.- Relativo a la autonomía de los centros.

El capítulo IV con el título “Evaluación” está integrado por tres secciones, la primera (artículos 20 a 22) determina las características generales de la evaluación y está formada por los siguientes preceptos:

Artículo 20.- Sobre la evaluación.

Artículo 21.- Regula el derecho a una evaluación objetiva.

Artículo 22.- Relativo a la participación y derecho a la información de los padres.

La sección 2ª (artículos 23 a 25) hace referencia a la promoción y titulación e incluye los siguientes preceptos:

Artículo 23.- Se refiere a la promoción y permanencia.

Artículo 24.- Dedicado al título de Bachiller.

Artículo 25.- Hace referencia a la obtención del título de Bachiller desde otras enseñanzas.

La sección 3ª (artículos 26 a 31), con el título de documentos de evaluación tiene el siguiente contenido:

Artículo 26.- Dedicado a los documentos de evaluación en Bachillerato.

Artículo 27.- Tiene por objeto las actas de evaluación.

Artículo 28.- Regula el expediente académico del alumno.

Artículo 29.- Sobre el historial académico del alumno.

Artículo 30.- Relativo al informe personal por traslado.

Artículo 31.- Hace referencia a las certificaciones académicas oficiales.

El capítulo V, con el título “Atención a la diversidad” contiene un solo precepto:

Artículo 32.- Se regula la atención a las diferencias individuales.

La disposición adicional primera regula las enseñanzas de religión.

La disposición adicional segunda tiene por objeto las enseñanzas del Bachillerato impartidas en lenguas extranjeras.

La disposición adicional tercera hace referencia a la educación de personas adultas.

La disposición adicional cuarta determina la simultaneidad de las enseñanzas profesionales de Música o de Danza y Bachillerato.

La disposición adicional quinta tiene por objeto la posibilidad de obtención de nuevas modalidades de Bachillerato.

La disposición adicional sexta regula la impartición de modalidades en los centros.

La disposición adicional séptima hace referencia a los Premios Extraordinarios de Bachillerato.

La disposición adicional octava contempla la posibilidad de otros programas.

La disposición transitoria primera se dedica a la aplicabilidad del Decreto 52/2015, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del Bachillerato (en adelante, Decreto 52/2015) en el segundo curso durante el año académico 2022-2023.

La disposición transitoria segunda se refiere a la aplicabilidad del Decreto 29/2022, de 18 de mayo, por el que se establecen determinados aspectos sobre la evaluación y la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional (en adelante, Decreto 29/2022) al segundo curso de Bachillerato durante el año académico 2022-2023.

La disposición derogatoria única contempla la derogación expresa del Decreto 52/2015 y el capítulo III y el artículo 24 del Decreto 29/2022, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones transitorias primera y segunda del proyecto.

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.

Anexo I: sobre la organización del primero y segundo curso de Bachillerato.

Anexo II: relativo al currículo de materias de Bachillerato.

Anexo III: establece la continuidad entre materias de Bachillerato.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

Documento 1: índice de documentos del expediente.

Documento 2: Orden 867/2022, de 13 de abril, del consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno por la que se declara la tramitación urgente del proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato.

Documento 3: Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 5 de julio de 2022.

Documento 4: última versión del proyecto de decreto, de 7 de julio de 2022.

Documento 5: versión inicial de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 29 de abril de 2022.

Documento 6: texto inicial del proyecto de decreto.

Documento 7: Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 2 de junio de 2022.

Documento 8: proyecto de decreto en su versión de 31 de mayo de 2022.

Documento 9: Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 22 de junio de 2022.

Documento 10: nueva versión del proyecto de decreto.

Documento 11: informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 9 de mayo de 2022.

Documento 12: informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, fechado el 10 de mayo de 2022.

Documento 13: Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, del director general Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, fechado el 6 de mayo de 2022.

Documento 14: informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 10 de mayo de 2022, emitido por la directora general de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

Documento 15: informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de 25 de mayo de 2022.

Documentos 16 a 23: escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 10 de mayo de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 9 de mayo de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 9 de mayo de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 5 de mayo de 2022 ; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social y de 10 de mayo de 2022, manifestando que no realizan observaciones.

Escritos con observaciones al Proyecto de Decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 11 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 11 de mayo de 2022, aportando escrito de observaciones de la Dirección General de Economía Circular de 9 de mayo de 2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 11 de mayo de 2022.

Documento 24: dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, de 19 de mayo de 2022.

Documento 25: voto particular de CCOO al dictamen del Consejo Escolar.

Documento 26: voto particular de FERE-CECA (Titulares de centros privados concertados) al dictamen del Consejo Escolar.

Documento 27: Resolución de 30 de mayo de 2022 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

Documento 28 y 29: veintiséis escritos de alegaciones presentados en trámite de audiencia e información pública.

Documento 30: informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 27 de junio de 2022.

Documento 31: informe de 4 de julio de 2022 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento 32: certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 6 de julio de 2022, 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), 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 currículo 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 243/2022, 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 867/2022, de 13 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 de conformidad con el artículo 11.3 del Decreto 52/2021. Según la Memoria la tramitación urgente se debe a que el artículo 11.3 del Real Decreto 243/2022, establece que el desarrollo reglamentario de la norma básica deberá aplicarse en el curso escolar 2022-2023 para los cursos de primero de Bachillerato, 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, 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.

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^a, 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 Sentencia del Tribunal Constitucional 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 Sentencia del Tribunal Constitucional 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 dedica a la Bachillerato los artículos 32 a 38, algunos de los cuales han sido modificados por la Ley Orgánica 3/2020.

Debe tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 3/2020 ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad: recurso de inconstitucionalidad n.º 1828-2021, contra los apartados 1, 8 bis, 10, 12, 16, 17, 27, 28, 29, 50, 55 bis, 56, 78, 81 bis, 83 y 89 del artículo único y las disposiciones adicionales tercera y cuarta 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. Y recurso de inconstitucionalidad n.º 1760-2021, contra 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.

La materia que nos ocupa ha sido objeto de reciente desarrollo en el Real Decreto 243/2022, de carácter básico, a excepción de su anexo III, según dispone la disposición final 1ª.

A las citadas normas básicas debe atenderse 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 Española y de las leyes orgánicas que lo desarrollen.

La Comunidad de Madrid, en virtud de dicha atribución competencial, aprobó el Decreto 52/2015, 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 Memoria no considera que sea precisa esta.

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

3.- 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.

4.- 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 5 de julio 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 6 de mayo 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 10 de mayo de 2022 de la Dirección General de Igualdad, afirma que el proyecto de decreto tiene impacto por razón de género ya 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 8 de abril de 2022, que el impacto es nulo y por tanto carece de impacto en la materia.

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 9 de mayo de 2022.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen 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 su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- 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 26 de abril 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 21 de abril de 2022, al que formularon voto particular las representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras y de FERE-CECA Madrid.

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 9 de mayo 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 informe 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 4 de julio de 2022, formulando diversas observaciones que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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 remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por remisión al informe de observaciones de la directora general de Economía Circular de 11 de mayo de 2022 y de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

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 27 de junio de 2022 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- 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 de 30 de mayo de 2022 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, 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 alegaciones diecinueve personas físicas, la Asociación de Docentes de Economía en Secundaria Madrid, el Colegio de Economistas de Madrid, el Colegio Oficial de Licenciados en Educación Física y Ciencias de la Actividad Física (COPLEF), la Asociación de Profesores de Música de la Comunidad de Madrid, CCOO Madrid, ASPACE Parálisis cerebral Madrid y la Federación Española de Sociedades de Sexología (FESS), que la Memoria analiza y valora 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 en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Con carácter general, se observa que su articulado reproduce en numerosos artículos preceptos de la LOE y del Real Decreto 243/2022, algunos no de forma literal y, en otros, además, reproduce parcialmente la legislación básica y con ello, la norma proyectada no cumple propiamente su labor de desarrollo de la legislación básica en la materia.

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:

«Ciertamente 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 concretara la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite.

Además, la norma proyectada, contiene numerosas habilitaciones (artículos 7.5, 8.2, 13.2, 14.2, 19.3 y 4, 23.7, 27.7, 28.4, 32.2 y 4, etc.) para su desarrollo reglamentario, cuando lo que procedería es justamente hacerlo en el proyecto que nos ocupa, concreciones que habrán de ser respetuosas con la normativa básica y que han de estar aprobadas antes del inicio del próximo curso académico, puesto que según la disposición final primera el proyecto de decreto, una vez aprobado, se implantará en el curso escolar 2022-2023 para primero de Bachillerato.

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 Bachillerato 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 Bachillerato”.

El proyecto, como ya ha sido indicado consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 32 artículos, divididos en cinco capítulos, y una parte final compuesta por ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Se incorporan, también tres anexos.

En cuanto a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo 2005). 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 243/2022. También realiza una sucinta exposición de su contenido.

En el párrafo primero, carece de sentido hacer mención a la expresión *“a la anterior redacción de la norma”*. Se supone que, si la Ley Orgánica 3/2020 ha modificado la Ley Orgánica 2/2006, esta modificación se ha realizado en la anterior redacción de la norma, siendo lo fundamental que esta modificación introduce importantes cambios.

Al citar al Real Decreto 243/2022 que fija *“para cada una de las materias, las competencias específicas previstas para la etapa, así como los criterios de evaluación y contenidos”*, la palabra *“contenidos”* debe sustituirse por *“saberes básicos”* pues es la expresión que emplea el citado real decreto.

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 Bachillerato en la Comunidad de Madrid en desarrollo de las competencias autonómicas en la materia y será aplicable a los centros públicos y privados, que debidamente autorizados, impartan las enseñanzas de dicha etapa.

El artículo 2 determina la finalidad de esta etapa educativa, ajustándose, en términos generales, al artículo 32 de la LOE y al artículo 4 del Real Decreto 243/2022.

Configurada la etapa del Bachillerato en la normativa estatal como una de las enseñanzas que conforman la educación secundaria postobligatoria, el artículo 3 de la norma proyectada determina las características generales de esta etapa: comprende dos cursos académicos, se desarrolla en modalidades diferentes que el proyecto de decreto concreta en cuatro y se organiza de modo flexible en materias comunes, materias específicas de modalidad y materias optativas.

Dado que el artículo 14, como después examinaremos, contempla la posibilidad de organizar esta etapa educativa en tres años académicos, convendría hacer una mención a esta excepción en el apartado 1 del artículo 3.

El artículo 4, con el título “*Principios*” determina los principios pedagógicos de esta etapa, ajustándose con carácter general, a los previstos en el artículo 6 del Real Decreto 243/2022.

El artículo 5 desarrolla el contenido del artículo 24 del Real Decreto 243/2022 sobre la tutoría y orientación concebidas como elemento fundamental en la ordenación de esta etapa. De acuerdo con la exigencia del apartado 4 del artículo 24 sobre la obligación de los centros de informar y orientar a los alumnos en la elección de las modalidades, vías y materias ofertadas en esta etapa para que dicha elección sea la más adecuada para sus intereses y su orientación formativa superior, los apartados 3 y 4 del precepto examinado prevén un plan de acción tutorial de carácter anual.

En relación con la organización del currículo, objeto de la sección 1ª del capítulo II, la nueva normativa estatal introduce como novedad a las ya existentes modalidades de Bachillerato de Artes, Ciencias y Tecnología y Humanidades y Ciencias Sociales, una cuarta modalidad denominada General. Así lo destaca el ya citado Dictamen 249/2022 del Consejo de Estado que dice que *“la introducción de esta modalidad en el texto legal se produjo durante la tramitación parlamentaria con el fin de dar respuesta al alumnado que quiera incorporarse a cualquier tipo de estudios superiores que no esté claramente vinculado a ninguno de los campos de conocimiento asociados a las otras tres modalidades”*.

En el artículo 7, dedicado a la organización de las materias en Bachillerato, en su apartado 5 contempla la posibilidad de que en los centros sostenidos con fondos públicos la elección de los alumnos sobre las materias específicas de las modalidades pueda quedar limitada cuando el número de estos que eligen una determinada modalidad, vía o materia no permita conformar grupo. En este sentido, el precepto prevé que el titular de la consejería competente en materia de Educación establecerá los términos y condiciones para conformar los

grupos de alumnos, si bien es necesario tener en cuenta que habrá de actuar en esta materia “según los criterios objetivos determinados previamente”, pues así lo establece el artículo 8.3 del Real Decreto 243/2022 que prevé que “solo se podrá limitar la elección de materias y vías por parte de los alumnos y alumnas cuando haya un número insuficiente de los mismos, según los criterios objetivos establecidos previamente por las administraciones educativas”.

El artículo 13 del proyecto de decreto, en relación con las materias optativas, prevé en su apartado 2 que el titular de la consejería competente en materia de Educación establecerá las materias optativas y su currículo, además de las condiciones para su implantación. No se alcanza a comprender cómo la norma proyectada no concreta estas materias y currículo en este momento y retrasa esta determinación de las materias optativas, teniendo en cuenta que la implantación del decreto tendrá lugar el curso escolar 2022-2023, esto es, el próximo mes de septiembre, para el curso primero. Como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. Dictamen 487/18, de 15 de noviembre y Dictamen 82/19, de 7 de marzo) la dispersión de una materia en diferentes normas jurídicas en nada beneficia a la seguridad jurídica.

El artículo 14, con el título organización del Bachillerato en tres años académicos regula la excepción a la que anteriormente hemos hecho referencia de la duración de esta etapa, posibilidad establecida por el artículo 32.3 de la LOE que permite realizar el Bachillerato en tres, en régimen ordinario, “siempre que sus circunstancias personales, permanentes o transitorias, lo aconsejen”.

En relación con este artículo, el apartado 3 especifica algunas de esas condiciones, siguiendo lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto. En la normativa estatal la posibilidad de realizar el Bachillerato se configura como un *numerus apertus* porque después de

citar los supuestos de alumnos que cursen de manera simultánea las enseñanzas profesionales de Música o de Danza; los que tengan la condición de deportistas de alto nivel o de alto rendimiento; los que presenten alguna necesidad específica de apoyo educativo y requiera atención educativa diferente a la ordinaria, añade a los:

“d) que aleguen otras circunstancias que, a juicio de la correspondiente administración educativa y en los términos que esta haya dispuesto, justifiquen la aplicación de esta medida”.

Corresponde, por tanto, a la Comunidad de Madrid determinar con carácter previo qué circunstancias equiparables a las enumeradas anteriormente pueden determinar la autorización de esta posibilidad. Por esta razón no parece correcta la actual redacción del apartado d) del artículo 14.3 que dice *“que el alumno alegue otras circunstancias que justifiquen la aplicación de esta medida”*.

Por razones de seguridad jurídica estas otras circunstancias deben regularse previamente como establece el precepto estatal *“en los términos que esta haya dispuesto”*, porque si no lo hace con carácter previo puede dar lugar a resultados arbitrarios en la interpretación de este precepto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La sección 2ª del capítulo II del proyecto de decreto desarrolla el currículo de Bachillerato. En concreto, el artículo 16 prevé que las orientaciones metodológicas, las competencias específicas asociadas en cada caso con los descriptores fijados en el anexo I del Real Decreto 243/2022 que establece las competencias clave de los alumnos al término de la etapa, los criterios de evaluación y los contenidos para cada materia del Bachillerato se recogen en el anexo II del presente decreto.

En relación con los objetivos de esta etapa, el artículo 17 hace una remisión al artículo 7 del Real Decreto 243/2022 a los objetivos relacionados en esta norma básica que son, a su vez, los enumerados en el artículo 33 de la LOE.

Pieza básica del currículo son las competencias clave, determinadas en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente y que son las enumeradas en el artículo 18.

El capítulo III, con el título “*Autonomía de los centros*” está integrado por un solo precepto, el artículo 19, con este mismo título que desarrolla, de acuerdo con lo indicado en el artículo 120 de la LOE, el artículo 26 del Real Decreto 243/2022. 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.

Especial importancia en la determinación de estas medidas está la fijación de sus límites y condiciones, previstos en los apartados 5 y 6 del precepto. Así, “*en todos los casos se deberán respetar los aspectos básicos del currículo regulados en el Real Decreto 243/22, de 5 de abril*”, y que las decisiones y modificaciones que los centros realicen en virtud de su autonomía no podrán, en ningún caso, suponer discriminación de ningún tipo, ni la imposición de aportaciones de las familias ni obligación de financiación adicional para la consejería con competencias en materia de Educación. En los centros sostenidos con fondos

públicos, tampoco supondrá incremento de profesorado ni de las ratios generales fijadas para cada ejercicio en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

El artículo 20 del proyecto de decreto tiene por objeto la evaluación desarrollando el artículo 36 apartados 1 y 3 de la LOE y en el artículo 20 del Real Decreto 243/2022.

El derecho a una evaluación objetiva, consagrado en el artículo 27 del Real Decreto 243/2022 es objeto de desarrollo en el artículo 21 de la norma proyectada. En relación con este precepto, el primer apartado debería conjugarse el verbo en presente y no en futuro, porque el desarrollo de la normativa básica se está realizando en el proyecto de norma sometido a dictamen y no en otra futura norma.

Para garantizar este derecho los centros harán públicos los criterios generales que se hayan establecido para la evaluación de los aprendizajes e, igualmente, cada profesor informará al inicio de curso sobre los criterios de evaluación y calificación que haya programado.

El artículo 22 regula la participación y el derecho a la información de los padres de los alumnos en sus apartados 1 y 2, respectivamente.

El apartado 3 reconoce también estos derechos a los alumnos mayores de edad, *“sin perjuicio de que sus padres o tutores legales puedan hacerlos igualmente efectivos si justifican el interés legítimo”*. Por esta razón, el título del artículo debería modificarse para incluir la mención también de los alumnos mayores de edad, como hace el Real Decreto 243/2022 en su artículo 28.

El artículo 23, con el título de promoción y permanencia, desarrolla lo dispuesto en el artículo 21 del Real Decreto 243/2022, ajustándose a esta última norma.

Por su parte, el artículo 24 tiene por objeto de la determinación de las condiciones para la obtención del título de bachiller que exige la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de Bachillerato.

No obstante, la normativa estatal contempla la posibilidad excepcional de que el equipo docente pueda decidir la obtención del título de bachiller por un alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una, siempre que se cumplan además todas las condiciones previstas en el artículo 22 del Real Decreto 243/2022.

En relación con esta posibilidad, el proyecto de decreto concreta que esta decisión se adoptará en la sesión de evaluación final extraordinaria y que *“la decisión del equipo docente del alumno adoptará dicha decisión de forma colegiada por mayoría cualificada de cuatro quintos, previa deliberación, de la que se dejará constancia en acta”*. Esta decisión, se justifica en la Memoria –de acuerdo con el artículo 130.1 de la LOE- al considerar que *“las decisiones de titulación en Bachillerato son lo suficientemente relevantes como para que deban adoptarse por mayoría cualificada de cuatro quintos, en los casos excepcionales, que suponen la obtención del título con una materia no superada”*.

Debe destacarse que el artículo 24.3 del proyecto de decreto tiene una redacción prácticamente idéntica a la del artículo 20.4 del Decreto 29/2022, norma que ha sido impugnada judicialmente, encontrándose pendiente de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

El artículo 25 del proyecto de decreto tiene por objeto la obtención del título de Bachiller desde otras enseñanzas. A la regulación contenida en el artículo 23 del Real Decreto 243/2022, el precepto añade que el centro docente en el que los alumnos hayan cursado y

superado las enseñanzas de Bachillerato realizará la propuesta para la expedición del título de Bachiller.

Los artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31, dentro de la sección 3ª relativa a los documentos de evaluación desarrollan lo establecido en la norma básica sobre los documentos e informes de evaluación, las actas de evaluación, el expediente académico, el historial académico, el informe personal por traslado y las certificaciones académicas oficiales.

En relación con el expediente académico del alumno regulado en el artículo 28, conviene indicar que en el apartado 3, al regular la custodia y el archivo de los expedientes académicos de los alumnos por el secretario del centro público o quien ejerza sus funciones en el centro privado, no hace referencia al hecho de que los expedientes académicos han de estar supervisados por la Inspección educativa.

En el capítulo V bajo el título “*Atención a la diversidad*”, el artículo 32 desarrolla el precepto relativo a la atención a las diferencias individuales entre las que se incluyen a los alumnos con necesidades educativas especiales; para el alumnado con dificultades específicas de aprendizaje y para los alumnos con altas capacidades intelectuales.

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 243/2022.

La disposición adicional segunda desarrolla lo previsto en el Real Decreto 243/2022 sobre las enseñanzas impartidas en lenguas extranjeras.

La Educación de Personas Adultas es objeto de desarrollo en la disposición adicional tercera. Esta disposición contiene la posibilidad, al

igual que para la obtención del título de Bachiller, de que el equipo docente decida sobre la obtención del título a un alumno que haya superados todas las materias, salvo una, siempre que se cumplan las condiciones previstas en la disposición adicional tercera del Real Decreto 243/2022.

No precisan mayor análisis la regulación sobre la obtención del título de Bachiller por cualquiera de las otras modalidades (disposición adicional quinta); sobre la impartición de modalidades en los centros y la autorización que ha de conceder el titular de la consejería competente en materia de Educación (disposición adicional sexta); los premios extraordinarios de Bachillerato, regulados en la disposición adicional séptima y, finalmente sobre la posibilidad de implantar otros programas como, en el caso de alumnos que haya finalizado la Educación Secundaria Obligatoria con un buen expediente académico para cursar el Bachillerato con un alto nivel de exigencia.

Las disposiciones transitorias primera y segunda vienen referidas, respectivamente, a la aplicabilidad del Decreto 52/2015, durante el curso 2022-2023 para los alumnos que cursen ese año 2º de Bachillerato y del Decreto 29/2022, sobre la evaluación la promoción y la titulación del Bachillerato, durante el próximo curso 2022-2023 para los alumnos que cursen el 2º año de Bachillerato.

El anexo I determina la organización de los dos cursos de Bachillerato, el anexo II desarrolla el currículo de materias de Bachillerato, y el anexo III con el título “*Continuidad entre materias de Bachillerato*” determina qué materias de segundo curso de Bachillerato requieren la superación de las materias del primer curso o, en su caso, la acreditación de los conocimientos previos para cursar con aprovechamiento la materia, como establece el artículo 23.6 del proyecto de decreto.

En relación con el anexo II, con el título de “*Currículo de materias de Bachillerato*”, desarrolla cada una de las materias con la enumeración de las competencias específicas determinadas por el Real Decreto 243/2022, especificando para cada uno de los cursos los criterios de evaluación para cada una de las competencias específicas y los contenidos.

Se trata de una labor compleja porque resulta preciso comparar el desarrollo de todas las materias enumeradas en el anexo II del Real Decreto 243/2022, con una extensión de casi trescientas páginas, con las que desarrolla el proyecto de decreto, con otras más de trescientas cincuenta páginas. En este sentido, y como pone de relieve el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la apreciación de cualquier posible ajuste es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico, por lo que hubiera sido muy conveniente que hubiera mediado un pronunciamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en su condición de órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid – artículo 1 de la Ley 12/1999. Sin embargo, en el presente supuesto, el Informe de su Comisión Permanente, referenciado en los antecedentes del presente Dictamen, no contiene pronunciamiento expreso sobre tal extremo.

En relación con esta tarea, merece la pena destacar lo manifestado por el Consejo de Estado en su, ya citado, Dictamen 249/2022, emitido en la tramitación del Real Decreto 243/2022, al declarar:

“A la vista del contenido del presente Proyecto y de sus anexos, ha de añadirse que la evolución que se aprecia en la regulación de la ordenación y las enseñanzas mínimas de Bachillerato, en las que se ha avanzado en el denominado “enfoque competencial”, se ha traducido, entre otros aspectos, en una progresiva abstracción de las descripciones de las materias contenidas en los anexos dedicados a

las materias integradas en Bachillerato, muchas de las cuales se mantienen en la LOE desde su aprobación en 2006.

Como se ha dicho en los anteriores citados dictámenes, el Consejo de Estado es conocedor, en virtud del ejercicio de su función consultiva, de dicha evolución y es consciente de que no implica necesariamente que los contenidos de las materias hayan variado, pero sí lo es de que su formulación ha cambiado notablemente, como consecuencia de la profundización en tal enfoque competencial.

Como consecuencia de esta evolución, los anexos de las disposiciones que regulan las enseñanzas mínimas presentan una creciente complejidad -lenguaje abstracto y excesivo detalle- que dificulta su accesibilidad para una importante porción de la sociedad a la que la norma va dirigida. Sin que quepa tampoco desdeñar su previsible impacto en las posibilidades de las comunidades autónomas, y del correspondiente profesorado, de abordar con las suficientes garantías, y atendiendo a los calendarios legalmente impuestos, la adecuada adaptación de sus sistemas educativos a los sucesivos cambios normativos en la materia.

Por todo, y aun siendo conocedor el Consejo de Estado de la inserción del Proyecto en el marco de las tendencias educativas de nuestro entorno, no por ello quiere dejar de sugerir a la autoridad consultante que la memoria que acompaña a este tipo de proyectos normativos contenga algunas reflexiones sobre dicha evolución, su enfoque y su incidencia, mayor o menor, en los contenidos que realmente se prevé impartir en esta etapa educativa”.

En relación con algunos desajustes puestos de manifiesto por el informe de la Abogacía General, dicho órgano considera que debe justificarse que las competencias y contenidos omitidos forman parte de algún otro apartado del currículo y que, en el caso de “no ajustarse al

tenor de la norma básica implicaría que nos encontrásemos ante una consideración de carácter esencial”.

Según la Memoria, “estos elementos curriculares son fundamentales en la evaluación de los alumnos, tanto para la promoción como para la titulación, y en ambos casos la referencia está en la normativa básica, o sea, en el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril”.

La Memoria entiende que “en aquellos casos en que se haya producido la omisión de parte de una competencia específica, la referencia está en la normativa básica que es la que deberán incorporar los centros en sus concreciones curriculares, tal como se indica en la introducción del anexo II de la propuesta de decreto que se tramita”. De la misma forma, “en los casos en que se ha omitido alguna referencia de los contenidos establecidos como saberes básicos en el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, los centros incorporarán los mismos en sus concreciones curriculares que, en general, se corresponden con elementos transversales u orientaciones metodológicas, considerando innecesario explicitarlos, siendo los centros quienes deberán incluirlos, en virtud de su autonomía”.

De acuerdo con la anterior argumentación, hubiera sido deseable que el proyecto de decreto se hubiera limitado a determinar las competencias específicas, criterios de valoración y contenidos propios de la Comunidad de Madrid en las distintas materias y remitirse, en todo lo demás, a la normativa básica estatal, y no reproducirla parcialmente, como parece reconocer la Memoria, lo que pueda generar problemas interpretativos.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones, sin perjuicio de algunas otras que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

Como se ha indicado anteriormente, el título de la norma debe figurar en plural.

En el artículo 1, falta la letra “n” en la palabra “establece”, pues el título del Real Decreto 243/2022 es “*por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato*”.

En el primer apartado del artículo 4, falta una “s” en la palabra “*mismo*”, pues debe concordar con la palabra “*alumnos*” que se ha utilizado en plural.

En el artículo 9, igualmente, el sujeto alumnos en plural no concuerda con el verbo “*deberá*” que está conjugado en la tercera persona del singular.

En el artículo 14, cuando se hace referencia a las enseñanzas profesionales, de Música o de Danza, estas deben escribirse en mayúsculas.

La referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que se contiene en la disposición final tercera debe ir entrecomillada.

En el anexo II, en la materia de Historia de la Filosofía, 2º Bachillerato, criterios de evaluación, apartado 1.3, folio 212, se dice “*leer y analizar determinados fragmentos*” cuando debe querer decir “*determinados*”.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del 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 Bachillerato.

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 480/22

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades

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