

**ILMA. SRA. MARÍA PILAR PONCE VELASCO
PRESIDENTA DEL CONSEJO ESCOLAR DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Las Consejeras firmantes representantes de CCOO del profesorado y de las centrales sindicales, respectivamente, en la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, al amparo del inciso segundo del artículo 47 del *Decreto 46/2001, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento interno del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid*, presentan, ante esta Comisión en fecha y forma a fin de que surta los correspondientes efectos, el presente

VOTO PARTICULAR CONJUNTO

Frente al dictamen relativo al texto siguiente:

- **ORDEN, DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE REGULAN DETERMINADOS ASPECTOS DE LA ORDENACIÓN, ORGANIZACIÓN, EVALUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS INTEGRADOS DE ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS DE MÚSICA Y DE EDUCACIÓN PRIMARIA, EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA Y BACHILLERATO EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

Presentado en la sesión de la Comisión Permanente 1/2025, celebrada el 3 de enero, por las siguientes **RAZONES**:

PREVIA.-

Apoyamos la observación material incluida en el dictamen, consensuada en la Comisión de Dictámenes e Informes. Sin embargo, no se recoge ninguna de contenido.

Estimamos que es necesario hacer notar una serie de cuestiones de que adolece el texto sometido a dictamen y que exponemos a continuación.

PRIMERA.- SOBRE LA AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN

A) EN GENERAL

La participación es una piedra angular de nuestra democracia y del Derecho Fundamental a la Educación, además de posibilitar una mejora de la calidad y del rigor de cada norma. Sin embargo, este gobierno regional imposibilita sistemáticamente su ejercicio o, como mínimo, no promueve las condiciones para ello, incumpliendo así el artículo 9.2 de la Constitución, que dice: *[c]orresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover*

los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, y, de modo más particular, el 27.5, que expresa: [l]os poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

No debemos olvidar, además, que el apartado 1.a) de la *Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid*, establece, como primera función de dicho órgano el ser consultado preceptivamente sobre “[l]as bases y criterios para la **programación general de la enseñanza**”, mandato que entendemos incumplido con la mera presentación de este proyecto de decreto ya acabado, puesto que las bases y criterios deben ser fijados con anterioridad a la decisión de crear un centro en unos concretos términos y condiciones.

Una norma que regula un aspecto tan importante como la ordenación, organización, evaluación y funcionamiento de los centros integrados de enseñanzas artísticas de música y de educación primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid, no es admisible que no se haya tramitado observando la debida participación de los sectores afectados.

Y aun reconociendo que nos hallamos en un foro de participación (este Consejo Escolar), no lo es menos que las posibilidades de que observaciones de calado sean tenidas en consideración en la redacción, ya finalizada, de la norma, sean tenidas en cuenta, son prácticamente inexistentes.

B) EN EL ÁMBITO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Debemos hacer hincapié en este punto, dado que el **artículo 7 de la Constitución de 1978**, vigente, establece, como base del orden económico y social, como marco definitorio de la sociedad española, que “[l]os sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”.

Sin embargo, encontramos que no se ha contado con los representantes del profesorado, pese a que el contenido de la norma **tiene una incidencia directa en las condiciones laborales del profesorado de estos centros integrados**.

Ahora, por el contrario, se incumple con la obligación de la negociación colectiva pues el contenido de este Decreto tendría que haberse negociado siguiendo lo establecido en los artículos 31 y ss del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP)*, es decir, con las organizaciones sindicales.

En concreto, el art. 37, que incluye entre las materias obligatoriamente sometidas a negociación:

“Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.*
- b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.*
- c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.*
- d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.*
- e) Los planes de Previsión Social Complementaria.*
- f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.*
- g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.*
- h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.*
- i) Los criterios generales de acción social.*
- j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.*
- k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.*
- l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.***
- m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.***

Además, el artículo 37.2 del citado texto legal recoge las materias que quedan excluidas del ámbito de negociación introduciendo esta excepción en su apartado a), segundo párrafo:

Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto.

La infracción del derecho a la negociación colectiva, desarrollada en el Estatuto Básico del Empleado Público, supone vulnerar el derecho a la Libertad Sindical, como una vertiente del mismo, como en numerosas ocasiones se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, regulada en la **Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de la Libertad Sindical, garantizado por el artículo 28 de la Constitución Española.**

SEGUNDA.- OBSERVACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA ORDEN

Esta orden tiene en cuenta y aplica la evaluación de las etapas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, por lo que consideramos pertinente exponer

las modificaciones de calado que han de producirse por efecto de los últimos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre este particular, y no nos parece justificado el llamamiento al orden que ha realizado la Presidenta a la consejera Alcántara Miralles por tratar de exponer, someramente, este asunto en la sesión de la Comisión Permanente.

Hasta el momento, no se ha traído a colación en este Consejo Escolar el hecho de que el sistema “sui generis” de evaluación creado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid para combatir la LOMLOE ha sido anulado tanto en la ESO como en el Bachillerato, por diferentes sentencias del TSJM.

Huelga decir que, en su día, cuando se tramitaron los proyectos de decreto que regulaban los currículos de la ESO y del Bachillerato en 2022, estas fallas fueron advertidas por CCOO en los mismos términos que el TSJM viene a declarar contrarios a derecho los preceptos aludidos.

Por tratarse de una sentencia ganada por CCOO, reproduciremos a continuación fragmentos de la **SENTENCIA Nº 637/2024, de 4 de noviembre de 2024 (Procedimiento Ordinario 1478/2022), en relación con el Decreto 65/2022, de 20 de julio, regulador del currículo en la ESO.**

FALLO:

Procede declarar la nulidad del artículo 21.4 del Decreto 65/2022, de 20 de julio, en el extremo en que exige que el Acuerdo del que se trata en tales preceptos se adopte “*por mayoría cualificada de dos tercios*” y por el criterio de “*mayoría absoluta*”.

Procede declarar la nulidad de los incisos siguientes del artículo 22.3 del Decreto 65/2022, de 20 de julio: “*éstos podrán tomar en consideración que un alumno repetirá curso cuando tenga evaluación negativa en tres o más materias*” y “*podrán decidir la promoción de un alumno con evaluación negativa en tres materias cuando se den conjuntamente las siguientes condiciones: a) Que dos de las materias con evaluación negativa no sean simultáneamente Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas*”.

FUDAMENTOS DE DERECHO:

QUINTO

1.- Sobre la posible nulidad de los incisos impugnados, del artículo 21.4 del Decreto 65/2022 impugnado, relativos al régimen de mayorías para la adopción de decisiones sobre promoción o titulación.

“El ordenado examen de las cuestiones de fondo controvertidas en el proceso requiere que estructuremos el desarrollo de este epígrafe en los siguientes:

“3.1.- La legislación básica: jurisprudencia constitucional.

La representación procesal de la Administración demandada ha introducido, entre sus argumentos de oposición a la demanda, el relativo al ejercicio en este caso de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza por lo que entendemos necesario comenzar recordando cuál es, en necesaria síntesis, la jurisprudencia constitucional pronunciada sobre la naturaleza y límites de la normativa básica.

Dado que el artículo 149.1.30ª define como exclusiva la competencia que la Administración demandante dice invadida por la demandada a través de la regulación del régimen de mayorías (cualificada de dos tercios y absoluta) que el Decreto 65/2022 consagra para la toma de decisión en orden a la promoción y titulación del alumnado en el nivel de Educación Secundaria Obligatoria, será oportuno que comencemos nuestros razonamientos recordando que por competencia exclusiva se entiende, con carácter general, aquélla en la que un ente territorial agrupa todas las facultades posibles sobre una misma materia; facultades dentro de las cuales cabe diferenciar las relativas a las bases, a la legislación de desarrollo y a la ejecución.

En STC 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal Constitucional, define las “Bases” como aquellos “criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado”, delimitándolas, desde una perspectiva positiva, como “los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros”, y en sentido negativo como “el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias”. Lo básico, sin embargo, no tiene por qué definirse sólo desde una perspectiva formal sino también material puesto que no necesariamente, ni solamente, se ha de contener en una ley en sentido estricto, formal. De ahí el uso en este ámbito de términos tales como “legislación básica”, “norma básica” y “bases”.

El carácter básico de una regulación debe delimitarse, por tanto, desde una perspectiva material con arreglo a su contenido (STC 61/1997, de 20 de marzo). Así, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, la STC 69/1988, de 19 de abril), tendrá un carácter materialmente básico la norma que garantice “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”.

Como complemento de lo ya expresado, diremos que la competencia de desarrollo legislativo viene referida a las disposiciones dictadas a partir de las bases, y la de ejecución, al ejercicio de una facultad que, en algunos casos, comprenderá el dictado de un reglamento, y, en otros, “se concretará en actos de aplicación de una norma estatal”, en ambos casos sin merma “de la igualdad de posición entre los ciudadanos” (STC 102/1985, de 4 de octubre).

Sentado lo anterior, procede que entremos a examinar las dos cuestiones esenciales que han sido planteadas en este recurso, apoyadas ambas, según la demanda rectora, en la posible invasión por la Comunidad de Madrid de competencias estatales exclusivas del Estado en materia de promoción y titulación del alumnado de la ESO.

3.2.- Las competencias que la Constitución reserva al Estado en materia educativa.

En SSTC 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero, el Tribunal Constitucional razona que, cuando las bases se contienen en una Ley formal, “las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico”; es decir, que “la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica”.

Partiendo del artículo 149.1.30ª de la Constitución, cuyo contenido dejamos ya reproducido en Fundamento anterior para su consideración ahora, al Estado le corresponde la competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención de títulos académicos y para el dictado de 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 la materia.

Del contenido de este precepto constitucional se desprende que la competencia reservada en el mismo es, para el Estado, doble: por un lado, la regulación de las referidas condiciones de obtención de los títulos académicos; por otro, el establecimiento de las bases para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional en STC 14/2018, de 20 de febrero, se encarga de resaltar la dualidad y la estrecha relación intrínseca de las dos reglas competenciales que recoge el repetido artículo 149.1.30ª de la Constitución. Sin embargo, en la misma Sentencia que citamos aclara que, cuando existen varias opciones de encuadramiento deberá determinarse cuál de ellas es la prevalente teniendo presente “la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado” (STC 153/1985, de 7 de noviembre, con cita de la anterior STC 49/1984, de 5 de abril) y, en todo caso, aplicando la doctrina del propio Tribunal Constitucional (en STC 71/1982, de 30 de noviembre, entre otras) en la que sostiene que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica.

El objeto de este recurso nos sitúa en los dos casos que reúne dentro de sí el artículo 149.1.30ª puesto que la reglamentación autonómica que impugna la demandante hace obligatoria la aplicación, en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma, de un régimen de mayoría cualificada y absoluta para la adopción de determinadas decisiones por el equipo docente cuando de la promoción y titulación del alumnado se trata. Entonces, tal como postula la Administración demandante se trataría de examinar la cuestión debatida desde la dualidad con que la regla 30ª del artículo 149.1 reserva al Estado las competencias en materia de educación y no sobre la unidad en que se apoya la Administración demandada, reduciendo a una (con la posibilidad común de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal) las competencias ejercidas por el Estado en este caso. Ello nos lleva, pues, a tener que tratar separadamente estos dos ámbitos quedando para ello incluida la materia relativa a la titulación de la ESO en el primer inciso de la repetida regla 30ª y la referente a la promoción del alumnado en el segundo inciso que reserva al Estado, como exclusiva, la competencia para dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 del propio Texto Constitucional.

Como directa consecuencia de lo anterior, resulta que los argumentos del Letrado de la Comunidad de Madrid en su contestación a la demanda -como antes hiciera la Administración a la que aquí representa, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo relativos a la distribución constitucional de competencias para el establecimiento de las bases sobre determinadas materias y para el desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases, en puridad deberán entenderse hechas en el ámbito de la promoción del alumnado de la ESO (incardinable en el segundo inciso del artículo 149.1.30ª de la Constitución) y no en cuanto a la obtención de la titulación de Graduado/a en ESO (incardinada, propiamente, en el inciso primero del mismo precepto constitucional).

Con esta concreción entendemos igualmente relevante recordar lo siguiente con el Tribunal Constitucional en STC 77/1985, de 27 de junio:

“...las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1 y 30 del art. 149.1 de la C.E. De ello resulta que, por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30.ª de la C.E. supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con «las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» a que se refiere el mismo art. 149.1.30.ª de la C.E. debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado -en la acepción del mismo que venimos utilizando- la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la C.E”.

3.3.- Sobre la posible invasión por el Decreto impugnado de la competencia estatal para la regulación de las condiciones de obtención del título de Graduado/a en ESO.

Para examinar esta cuestión será útil partir de algunos pronunciamientos en los que el Tribunal Constitucional examina y delimita esta competencia. Y así, en STC 212/2012, de 14 de noviembre, dijo que se trata de “una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector (...) no pudiendo las Comunidades Autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5)”. Tan sólo por este razonamiento, en cuanto al precepto e incisos que, sobre mayoría cualificada de dos tercios para la obtención del título y mayoría absoluta para otras decisiones, podría quedar descartado ya que el dictado del Decreto impugnado pueda entenderse aprobado al amparo de competencias autonómicas de desarrollo legislativo de normativa básica dictada, a su vez, para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

Como se ha dicho, en cuanto a esta concreta cuestión de la titulación, el presente recurso nos sitúa ante una posible invasión por parte de la Comunidad de Madrid de la competencia exclusiva atribuida por la Constitución al Estado para regular las condiciones de obtención del título académico de Graduado/a en ESO por cuanto es esto, en concreto, lo que el Estado ha hecho en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica de Educación y, como veremos más adelante, en el artículo 17 Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo; y, en contrapartida, lo que la Administración autonómica defiende poder puntualizar, estableciendo el concreto régimen de mayoría cualificada que se impugna en este recurso, amparado por la Comunidad de Madrid

en el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo que estatutariamente, dice su Letrado, le correspondería al respecto.

Se ampara, para mantenerlo así, en el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el cual se atribuye a este ente territorial autónómico “... la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.

Aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional que acabamos de reseñar, y recordando, pese a la intrínseca relación que entre ellas existe, que son dos, diferentes, las reglas competenciales que contiene el artículo 149.1.30ª de la Constitución, estamos en condiciones de afirmar de modo definitivo que la aquí controvertida, sobre obtención de títulos académicos, no es, desde luego, la competencia genérica que, con el carácter de básica, se le atribuye al Estado para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, sino la exclusiva también, pero específica, que se le reserva para regular las condiciones de obtención de títulos académicos como el que aquí nos ocupa.

Debe, en consecuencia, entrar en juego la salvedad que contiene el propio artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (“sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado” el reiterado artículo 149.1.30ª) para determinar, como cierre de este razonamiento, que la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza no alcanza a la regulación de las condiciones de obtención de títulos académicos, pues, por disposición constitucional y, corroborada por la estatutaria con los límites ya mencionados, sólo al Estado le corresponde ejercerla con carácter exclusivo.

Recuérdese, de nuevo, que la materia relativa a la “regulación de las condiciones de obtención (...) de títulos académicos...” se sitúa en un ámbito “en el que la competencia normativa estatal es plena” (STC 184/2012, de 17 de octubre). Un pronunciamiento que debe entenderse complementado con lo que el propio Tribunal Constitucional dijo en STC 77/1985, de 27 de junio, excluyendo la idea de que las Comunidades Autónomas queden marginadas en cuanto a, entre otras cuestiones, la regulación de las condiciones para la obtención de títulos académicos, resaltando en concreto que “La participación de los poderes públicos autonómicos se producirá en todos estos casos a través de la Conferencia prevista en el art. 28 (se entiende que de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación), sin que el carácter previo de esta intervención a la del órgano de ámbito nacional en nada desdiga su trascendencia”.

Para exponer el modo en que el Estado ha ejercido esta competencia, convendrá que nos situemos de nuevo en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica de Educación para comprobar que el citado precepto tan sólo exige, para que el profesorado del alumno o alumna adopte la decisiones relativas a la obtención del título de Graduado/a en ESO, que actúen “de forma colegiada”, condicionando tal posibilidad de titulación a que el alumno o alumna haya adquirido las competencias establecidas y alcanzado los objetivos de la etapa.

En total coherencia con este precepto legal se pronuncia el artículo 17.2 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria. Este precepto reitera, sin mayor distinción, que las decisiones sobre la obtención del título serán adoptadas por el profesorado de forma colegiada, pero, de modo añadido, faculta a las Administraciones Públicas para establecer criterios que orienten la toma de decisiones de los equipos docentes con relación al grado de adquisición de las competencias clave establecidas en el perfil de salida y en cuanto al logro de los objetivos de la etapa. Todo ello con un límite claro que establece la propia disposición: que tales criterios no impliquen la fijación del número ni tipología de las materias no superadas.

La propia formulación de la excepción que contiene este precepto reglamentario, permite a la Sala realizar una interpretación sistemática del mismo para descartar que las facultades que reconoce a las Administraciones Educativas puedan incluir la de establecer mayorías cualificadas en el proceso mismo de toma de decisiones. Y es que entendemos que la posibilidad de fijar criterios para la orientación de la toma de decisiones de los equipos docentes (el profesorado del alumno o alumna) está encaminada a objetivar y unificar, mediante criterios puramente académicos, la decisión que se haya de adoptar y no a condicionar la aprobación de la misma mediante un régimen de mayoría cualificada como el que se ha incluido en el artículo 21.4 del Decreto autonómico que aquí se ha impugnado.

Y ello porque lo primero garantiza la igualdad para todos los alumnos de la comunidad educativa de la que se trata mientras que lo segundo, lo razonaremos más delante de modo más amplio, a lo que daría lugar es a la desigualdad en las condiciones de obtención del concreto título que aquí nos ocupa.

3.4.- Sobre la posible invasión por el Decreto impugnado de la competencia estatal para la regulación de las condiciones de promoción del alumnado en el nivel de la ESO.

Según se explicó más arriba, para resolver este motivo impugnatorio habremos de situarnos en el ámbito competencial que delimita el inciso segundo del artículo 149.1.30ª de la Constitución, es decir, dentro de la competencia que este precepto reserva con carácter exclusivo al Estado para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

En ejercicio de esta competencia se aprobó por las Cortes Generales, con carácter básico (salvo para los preceptos y disposiciones mencionados en su Disposición Final Quinta) la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, cuyo artículo 28, relativo a la evaluación y promoción en el nivel de la ESO se pronuncia del modo que ya nos consta por su anterior reproducción, debiendo ahora destacarse que, respecto a la toma de decisiones en esta materia, tan sólo prevé que el equipo docente lo haga de modo colegiado y atendiendo tan sólo a los criterios recogidos en el propio precepto legal.

Dicho esto, y antes de pasar a reseñar lo que el Real Decreto 217/2022 establece también al respecto, convendrá que recordemos la jurisprudencia constitucional ya referida sobre la consideración como normativa y plena, además de exclusiva, de la competencia estatal de la que tratamos, insistiendo en que tratándose aquí de la fijación de las bases del sistema

educativo las mismas podrían establecerse mediante normas de rango reglamentario (STC 77/1985, de 27 de junio) y que, en fin, la participación de las Comunidades Autónomas en este caso concreto queda garantizada por la previa consulta que el Gobierno debía realizar.

Una consulta que, no es objeto de controversia en el proceso, y tal como recoge el propio Texto Introductorio del Real Decreto 217/2022, se llevó a cabo en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, habiendo sido emitido también informe por el Consejo Escolar del Estado y por el Ministerio de Política Territorial.

En total coherencia con el artículo 28.2 de la Ley Orgánica de Educación, se pronuncia el artículo 16 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, exigiendo tan sólo que las decisiones adoptadas por el “equipo docente” lo sean “de forma colegiada”.

Sin embargo, en contraposición con esta normativa básica, legal y reglamentaria, el Texto Introductorio del Decreto autonómico aquí cuestionado expone que su dictado se ampara en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que, en materia de enseñanza, se atribuye a la Comunidad de Madrid por el artículo 29 del Estatuto de Autonomía.

El ejercicio, sin embargo, de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución no puede obviar el límite que representa la competencia, también exclusiva, del Estado que le reserva el artículo 149.1.1ª de la Constitución. Y es que una jurisprudencia constitucional reiterada que, por notoria exime de más concretas citas que la que anteriormente hicimos de la STC 102/1985, nos enseña que no todas las cuestiones competenciales en materia de enseñanza han de resolverse sólo con amparo en el artículo 149.1.30ª de la Constitución sino, de modo añadido, en la regla 1ª de ese mismo precepto constitucional ya que no es posible obviar la incidencia que tiene en esta concreta materia, sobre promoción del alumnado de la ESO, la competencia estatal exclusiva para la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes”. Por ello, la introducción, a nivel autonómico madrileño, de un régimen de mayoría cualificada de dos tercios para que un equipo docente decida sobre la posible promoción de un alumno o alumna, cuando en el resto del territorio nacional se aplica la norma estatal que supondría decidir lo mismo con una mayoría simple, sin duda quiebra este principio de igualdad que debe llevar a todo el alumnado a poder promocionar, con las mismas condiciones y requisitos, en cualquier parte del territorio del Estado.

Por otra parte, el “equipo docente” encargado de tomar la decisión de la que aquí se trata, no es mencionado como uno de los órganos colegiados que, como tales, reconoce formalmente la Ley Orgánica de Educación en su artículo 119.5. Así lo mantiene el Letrado de la Comunidad de Madrid y así ha de afirmarse. Sin embargo, que ello sea así no significa que, en su actuación, aun cuando formalmente no lo fuese, el “equipo docente” debe actuar de modo colegiado al modo en que lo hacen los órganos de esta naturaleza y conforme, por tanto, con las reglas que contiene al respecto la Sección 3ª del Capítulo II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De hecho, pese al silencio de la Ley Orgánica de Educación al respecto, la propia Administración demandada parte de tal consideración cuando en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que acompaña al Decreto 65/2022 aquí impugnado expresa que “Los equipos docentes actuarán

de manera colegiada a lo largo del proceso de evaluación y en la adopción de las decisiones resultantes del mismo”. Donde yerra, sin embargo, la Memoria y, por tanto, el Decreto recurrido, es en la consideración de que el fundamento jurídico de la imposición de la mayoría cualificada que nos ocupa, se encuentra en la facultad que a las Administraciones Educativas (la autonómica madrileña en este caso) se atribuye por el artículo 130.1 de la Ley Orgánica de Educación para regular el funcionamiento de los órganos de coordinación docente. Y es que, de la misma forma que dicha norma legal no contempla formalmente al “equipo docente” como uno de los órganos colegiados de necesaria existencia en los centros docentes, tampoco permite propiamente su caracterización, como hace la MAIN, como órgano de coordinación docente. Véase que es el propio artículo 130.1 de la Ley Orgánica de Educación el que diferencia, sin posible confusión, los “órganos de coordinación docente” y los “equipos de profesores que impartan clase en el mismo curso” o a un “mismo grupo de alumnos”. Conceptos, éstos últimos, que, según interpreta esta Sala, son los que convienen al “equipo docente” que ha de tomar la decisión sobre la promoción de los alumnos y alumnas.

También porque es el mismo precepto legal en su apartado 2 el que nos ilustra sobre qué se ha de entender por “órgano de coordinación docente” incluyendo así a los “departamentos de coordinación didáctica que se encargarán de la organización y desarrollo de las enseñanzas propias de las materias o módulos que se les encomienden”. Una consideración que no aplicaría en puridad al concepto de “equipo docente” que ha impartido enseñanzas al alumnado pendiente de promoción.

Por lo demás, el régimen de mayorías que ha de aplicarse en el funcionamiento de un órgano que actúa de modo colegiado -el caso, como se ha dicho, del “equipo docente”- es, por defecto, ya que la normativa estatal nada establece en concreto, el previsto en el artículo (también aprobado con carácter básico) 17.5 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público: “Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos”, entendiéndose, por tanto, que dicha mayoría de votos se alcanza por una mayoría simple. Abona, además, esta interpretación, la sistemática que la Sala ha hecho de la propia Ley Orgánica de Educación y que muestra que, cuando el legislador orgánico, ha querido establecer un régimen especial de adopción de acuerdos, por mayoría cualificada, lo ha hecho de modo expreso.

Véanse a tal fin el artículo 126.9 (que prevé la posibilidad de establecer un régimen de mayoría cualificada para que el Consejo Escolar adopte decisiones que tengan especial incidencia en la comunidad educativa) y el artículo 127.d) (que exige una mayoría de dos tercios para que la adopción por el Consejo Escolar del acuerdo que proponga la revocación del nombramiento del Director o Directora del centro).

Por último y ya tan sólo a mayor abundamiento, aun cuando se hubiese podido concluir, quod non, que las competencias autonómicas ampararían la imposición de un régimen de mayoría cualificada para decidir sobre la promoción del alumnado, lo cierto es que nada ha encontrado la Sala en la MAIN que pudiese servir de suficiente motivación acerca del porqué de dicha mayoría, en concreto -tampoco de la absoluta establecida para la toma de “otras decisiones”- y no de cualquier otra también cualificada, pero de menor, o mayor, exigencia”.

2.- Sobre la posible nulidad de los incisos impugnados, del artículo 22.3 del Decreto 65/2022 impugnado, relativos las materias suspensas a considerar en la toma de decisiones sobre promoción del alumnado.

“(…)- Sobre la conformidad a Derecho de la posibilidad de establecer criterios y de limitar la promoción y titulación en la ESO según la clase y número de asignaturas suspendidas por el alumnado.

Ya hemos expuesto la jurisprudencia sobre el alcance y límites de la normativa básica en materia de educación y, esencialmente, sobre la dictada para garantizar, en condiciones de igualdad, el ejercicio de los derechos por parte de todos los españoles. Y ya hemos dejado dicho y explicado que, conforme a la misma jurisprudencia (STC 77/1985, de 27 de junio), las bases en materia de educación pueden sentarse por el Estado “mediante normas de rango reglamentario”.

4.1.- En este punto, y respecto a la obtención título de Graduado/a en ESO es necesario reproducir lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, que dice así:

*“Artículo 17. Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.
(…)*

2. Las decisiones sobre la obtención del título serán adoptadas de forma colegiada por el profesorado del alumno o la alumna. Las administraciones educativas podrán establecer criterios para orientar la toma de decisiones de los equipos docentes con relación al grado de adquisición de las competencias clave establecidas en el Perfil de salida y en cuanto al logro de los objetivos de la etapa, siempre que dichos criterios no impliquen la fijación del número ni la tipología de las materias no superadas”.

Basta, pues, con que nos remitamos a dicho precepto reglamentario de carácter básico para descartar, sobre la base de lo previsto en el artículo 149.1.1ª y 30ª y ante la prohibición explícita contenida en el inciso final del repetido artículo 17.2, que la regulación sobre limitación del número de asignaturas y tipología de ellas, que contiene el artículo 12.3 del Decreto 29/2022 aquí impugnado sea conforme a Derecho. Y es que este precepto, al fijar un criterio (aun formulado en positivo) que impide al equipo docente decidir favorablemente la titulación del alumno o alumna que haya obtenido una evaluación negativa en un máximo de dos materias, y fijar por exclusión la tipología de las mismas, contraviene la prohibición establecida de modo expreso en la normativa básica ya mencionada, por lo que ha de declararse su nulidad.

4.2.- Una conclusión que, por aplicación de los límites que representa el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio nacional, también es aplicable al artículo 6, apartado 5.a) del Decreto impugnado en la medida en que excede de lo dispuesto en el artículo 16.1 y 2 del Real Decreto 217/2022, cuyo contenido ahora es conveniente recordar:

“Artículo 16. Promoción.

1. Las decisiones sobre la promoción del alumnado de un curso a otro serán adoptadas, de forma colegiada, por el equipo docente, atendiendo al grado de consecución de los objetivos y de adquisición de las competencias establecidas y a la valoración de las medidas que favorezcan el progreso del alumno o la alumna. Los proyectos educativos de los centros regularán las actuaciones del equipo docente responsable de la evaluación, de acuerdo con lo establecido por las administraciones educativas.

2. Los alumnos y alumnas promocionarán de curso cuando el equipo docente considere que las materias o ámbitos que, en su caso, pudieran no haber superado, no les impiden seguir con éxito el curso siguiente y se estime que tienen expectativas favorables de recuperación y que dicha promoción beneficiará su evolución académica. Promocionarán quienes hayan superado las materias o ámbitos cursados o tengan evaluación negativa en una o dos materias.

La razón es, primero, que el precepto que acabamos de reproducir no limita la decisión del equipo docente sobre la necesidad de que repita un curso el alumno o alumna que haya suspendido tres o más materias y el artículo 6.5 del Decreto autonómico impugnado sí lo hace impidiendo que pueda acordar, considerando el posible beneficio de su evolución académica, dicha promoción con tres o más materias suspensas; segundo, que el Real Decreto 217/2022 en el artículo 16.2 que hemos reproducido, obliga al equipo docente a promocionar al alumnado, aunque tenga una evaluación negativa en una o dos materias, sin distinción de la tipología de tales materias, dando lugar la regulación autonómica a una quiebra del principio de igualdad que tantas veces, pero ineludiblemente en este caso, hemos traído ya a colación”.

Por lo así expuesto y razonado, procede acoger el motivo impugnatorio que hemos examinado y declarar, por ello, la nulidad de los incisos siguientes del artículo 22.3 del Decreto 65/2022: “éstos podrán tomar en consideración que un alumno repetirá curso cuando tenga evaluación negativa en tres o más materias” y “podrán decidir la promoción de un alumno con evaluación negativa en tres materias cuando se den conjuntamente las siguientes condiciones: a) Que dos de las materias con evaluación negativa no sean simultáneamente Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas”.

.....

En lo relativo al **DECRETO 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato**, el TSJM se ha pronunciado en análogos términos mediante Sentencia 581/2024, de 7 de octubre, en el **Procedimiento Ordinario 16/2023**, anulando la siguiente frase del artículo 24 y de la Disposición Adicional Tercera, apartado 3:

3. Excepcionalmente, el equipo docente podrá decidir la obtención del título de Bachiller por un alumno que haya superado todas las materias salvo una, siempre que se cumplan las condiciones recogidas en el artículo 22.3 del Real Decreto 243/2022, de 5 de abril. En la sesión de evaluación final extraordinaria, el 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.

.....

Dada la ausencia de actuaciones por parte de la Consejería de Educación, Universidades y Ciencia en relación con estos pronunciamientos del TSJM, anunciamos que desde CCOO instaremos a la ejecución de las sentencias dictadas, de ser preciso. Cabe precisar que contra estas sentencias el único recurso posible es el de casación, que no tenemos noticia de que se haya interpuesto ninguno y que, en todo caso, se trata de un recurso extraordinario que no obsta a la ejecución de las sentencias.

TERCERA.- SOBRE EL LENGUAJE IGUALITARIO POR RAZÓN DE SEXO

Debemos significar que la función de este Consejo Escolar y, en particular, de esta Comisión Permanente, es transmitir las propuestas de los sectores que lo configuran, y no analizar si, meramente, las normas que se someten a dictamen tienen encaje en la normativa vigente o si siguen los criterios de la RAE. Para tales menesteres, existen otros órganos.

Desde CCOO, y como voz representante de la sociedad, debemos poner el acento en aquello que debería cambiar en orden a mejorar dicha sociedad y, especialmente, a su progreso a través de una serie de valores democráticos. Uno de ellos es la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, y consideramos que el modo en cómo se expresan las normas, particularmente si regulan materia educativa, debe dar ejemplo.

No nombrar a las mujeres incorporándolas o integrándolas al colectivo de los hombres en el discurso de forma continua supone no sólo invisibilizarlas, sino perpetuar la idea de que lo normal, lo general, lo estándar, aquello a lo que hay que adaptarse o seguir es a lo masculino, lo cual es opuesto a la necesaria consideración no discriminatoria hacia las mujeres.

Si queremos que la sociedad cambie y sea igualitaria en derechos, una de las primeras actuaciones que debemos promover desde, precisamente, la Educación, es cuidar y promover la visibilización y, sobre todo, evitar la disolución conceptual de las mujeres en una neutralidad que, además, resulta ser masculina, puesto que, como es evidente, es uno de los dos sexos de que se compone la sociedad a partes iguales.

Se han redactado la norma sobre un lenguaje que **no observa en absoluto un lenguaje inclusivo en materia de sexos**, cuestión que no se entiende dado que precisamente la consejería con competencias en materia educativa debería velar por valores consagrados en las leyes orgánicas específicas (*Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*) y en las educativas (*Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, modificada por la *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*). De hecho, tanto la LOE como la LOMCE y la LOMLOE, sí observan en mucha mayor medida que este texto el lenguaje inclusivo de sexos, por lo que se entiende menos todavía esta redacción.

Esta cuestión no es en absoluto baladí ni podemos obviarla. Desde hace tiempo, y dada por cierta la teoría débil de Sapir-Whorf, se sabe que la memoria y la percepción psicológica se ven afectadas o influidas por la disponibilidad de las palabras y de las expresiones apropiadas. Estudios modernos en psicología cognitiva muestran cómo **el lenguaje condiciona el conocimiento y la construcción de la realidad**. El lenguaje moldea los aspectos más fundamentales de la experiencia humana tales como la percepción del espacio, el tiempo, la causalidad o la relación con los otros. Así, **el lenguaje moldea el pensamiento** y este, obviamente, es la base sobre el que se construye nuestra percepción e interpretación del mundo y nuestro comportamiento. Por tanto, es evidente que una no visibilización verbal de las mujeres marca y determina la consideración que de ellas se da en el mundo, lo cual es más grave que se produzca desde el propio ámbito educativo.

CONCLUSIÓN

La orden que se somete a dictamen adolece de ausencia de participación, tanto en el plano general como en el de la negociación colectiva, cuando afecta a las condiciones laborales del profesorado de los centros integrados.

Por otra parte, no se observa en absoluto el lenguaje igualitario, pese a ser obligatorio por Ley Orgánica.

Por todo ello, no cabe sino **rechazar** la admisión a trámite del proyecto de orden y **reclamar** a la Consejería de Educación, Universidades y Ciencia que asuma sus competencias y observe el debido rigor y diálogo y compromiso social por la calidad y equidad del sistema educativo de la Comunidad de Madrid como garantía de los derechos educativos de la ciudadanía que se materializan, en este caso, en promover la debida negociación colectiva y en **dictar las instrucciones precisas en orden a llevar a puro efecto las sentencias dictadas por el TSJM que anula el sistema de evaluación “sui generis” en ESO y Bachillerato ideado para eludir la LOMLOE y confrontar con el Gobierno estatal**.

En Madrid, a 3 de enero de 2025

Fdo.: Isabel Galvín Arribas

Fdo.: María Eugenia Alcántara Miralles