

Dictamen n.º: **341/24**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **06.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 6 de junio de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia 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 modifican el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, y el 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”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de mayo de 2024, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo con carácter urgente formulada por el consejero de Educación, Ciencia

y Universidades sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 354/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 6 de junio de 2024.

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 por objeto, según indica su título, modificar el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria (en adelante, Decreto 61/2022), el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, (en lo sucesivo, Decreto 65/2022) y el 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 (en adelante, Decreto 64/2022).

Estas modificaciones que se proyectan, según explicita la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) , tiene como fin la introducción en el programa bilingüe de la Comunidad de Madrid la

restricción para que no se impartan determinados contenidos de las áreas y materias relacionadas con la Historia de España en la enseñanza básica y Bachillerato, así como también permitir la flexibilización en las opciones de cuarto de Educación Secundaria Obligatoria para los grupos de sección lingüística y la introducción de nuevos contenidos en la materia de Geografía e Historia. Por tanto, según se dice se persigue mejorar la calidad educativa, perfeccionando el modelo bilingüe con el fin de asegurar que los contenidos relacionados de modo directo con la Historia de España se impartan en español, lo que se considera que redundará en una mejora del dominio de la lengua.

Asimismo, se dice también perseguir la flexibilidad del programa bilingüe de la Comunidad de Madrid: las opciones previstas en el artículo 8.3 del Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, para la organización de las materias de opción del cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria para los grupos de sección lingüística, que obligatoriamente deberán cursar la materia de opción Segunda Lengua Extranjera, deben flexibilizarse con el fin de que estos alumnos puedan combinar la materia de opción Segunda Lengua Extranjera con otras dos materias de opción cualesquiera.

Por último, también se introducen algunas modificaciones puntuales en los contenidos de la materia de Geografía e Historia en cada uno de los cursos de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, que incorporarán determinados aspectos relacionados con la libertad, la igualdad ante la ley y el respeto a los demás, los principios recogidos en la Constitución española y el Código Penal; las violaciones como arma de guerra, el tráfico de personas y la esclavitud sexual, el matrimonio forzado, la pederastia y la pornografía infantil, la

epidemia de violencia sexual en nuestra sociedad y sus posibles causas, los peligros de las drogas y el sexo, el respeto a la mujer y a las minorías, los delitos sexuales en las redes, o las adicciones, infecciones de transmisión sexual (ITS), suicidios, y autolesiones.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva con tres artículos y una disposición final.

Así, el artículo primero viene a modificar el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria. El artículo segundo modifica el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria. Y el último de los artículos comprende la modificación de la ordenación y currículo del Bachillerato aprobada por el Decreto 64/2022, de 20 de julio. La disposición final única se limita a establecer la entrada en vigor de la norma.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

- Orden 104/2024, de 29 de enero de 2024, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que declara la tramitación urgente del proyecto.

- Proyecto inicial del decreto y Memoria de impacto normativo elaborado por la directora de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, fechada el 2 de febrero de 2024.

- Escritos de la de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de fecha 5 de febrero

de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transporte e Infraestructuras de fecha 7 de febrero de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización de fecha 8 de febrero de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de fecha 8 de febrero de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de fecha 8 de febrero de 2024 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de fecha 9 de febrero de 2024, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 8 de febrero de 2024, realizando observaciones a la MAIN.

- Informe de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, emitido el 5 de febrero de 2024.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 6 de febrero de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado el 6 de febrero de 2024, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Informe 13/2024, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 8 de febrero de 2024.

- Dictamen 5/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 20 de febrero de 2024, y explicaciones del voto crítico del consejero representante del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de la Comunidad de Madrid y de la Federación de la Comunidad de Madrid de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado “Francisco Giner de los Ríos”; y votos particulares de Confederación Empresarial de Madrid (CEIM), de la Federación de Enseñanza Comisiones Obreras de Madrid (CCOO) de 20 de febrero de 2024 y de la de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza – Titulares de Centros Católicos de Madrid (FERE-CECA Madrid).

- Nueva redacción del proyecto del decreto y de la Memoria de impacto normativo elaborado por la directora de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, fechada el 28 de febrero.

- Resolución de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) de 28 de febrero de 2024, por el que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública.

- 28 escritos de alegaciones recibidas en el trámite de información pública.

- Tercera versión del proyecto del decreto y de la Memoria de impacto normativo, elaborado por la directora de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, fechada el 19 de marzo.

- Informe de la Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 22 de marzo de 2024.

- Informe de la Abogacía General de fecha 8 de abril de 2024.

- Nueva versión del decreto y de la Memoria de impacto normativo, elaborado por la directora de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, fechada el 12 de abril.

- Informe de la Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 3 de mayo de 2024.

- Nuevo informe de la Abogacía General, de fecha 8 de mayo de 2024.

- Última redacción del proyecto de decreto y de la MAIN fechada el 9 de mayo de 2024.

- Certificado de 22 de mayo de 2024 de la secretaria general del Consejo de Gobierno, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser*

consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones” y a solicitud del consejero de Educación, Ciencia y Universidades órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas ha sido discutida, como ya indicara el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), cuando concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. La citada sentencia del Tribunal Supremo confirmaba la del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008 (recurso 356/2007) que anuló el Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, por el cual se establecía el currículum de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja al haberse omitido el dictamen del Consejo Consultivo de dicha comunidad autónoma. Esa doctrina fue reiterada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de junio de 2010 (recurso 3701/2008).

Además, el proyecto de decreto que se pretende aprobar, en cuanto que modifica tres decretos de desarrollo y ejecución en la Comunidad de Madrid de la normativa básica contenida en los reales decretos 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria; 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las

enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, y 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato, 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.

La urgencia debe estar debidamente justificada y razona, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: *“es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa, pues son dichas razones las que permiten sustentar la disminución de los días de tramitación y la eliminación en su caso de la consulta pública”*.

En este caso, el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por Orden 104/2024, de 29 de enero, justifica la urgencia en la necesidad de implantar las modificaciones que se introducen en el proyecto para el próximo curso 2024-2025, y ello requiere que los centros lleven a cabo las actuaciones de organización oportunas antes de finalizar el presente año académico 2023-2024, tanto en el ejercicio de la autonomía de centro como en la implantación del programa institucional bilingüe de la Comunidad de Madrid.

A este respecto, 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 reforma operada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido. No obstante, la motivación de la urgencia se encuentra suficientemente razonada y justificada, emitiéndose el dictamen dentro del plazo de urgencia solicitado.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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

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

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la STC 39/2014, de 11 de marzo, que recuerda que la noción material de lo básico tiene por objeto garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la LOE, parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, en cuyo artículo 6.5 indica que: *“Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos”*.

La LOE regula la Educación Primaria, la E.S.O. y el Bachillerato en los capítulos II, III y IV de su título I, que han sufrido modificaciones en las constantes reformas de la ley, siendo la última la operada por la Ley Orgánica 3/2020.

La Educación Primaria ha sido objeto de desarrollo en el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria., de carácter básico, a excepción de su anexo III, según dispone su disposición final 1ª. En su artículo 11, apartado 3, dispone que las administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en el real decreto, el currículo de la Educación Primaria, el que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo. Por su parte la disposición adicional segunda, en su apartado primero establece: *“Las administraciones educativas podrán autorizar que una parte de las áreas del currículo se impartan en lenguas extranjeras, sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos del currículo regulados en*

el presente real decreto. En este caso, procurarán que a lo largo de la etapa los alumnos y alumnas adquieran la terminología propia de las áreas en la lengua extranjera y en la lengua o lenguas oficiales de la comunidad autónoma”.

La E.S.O. se desarrolla en Real Decreto 217/2022, cuyo artículo 13, apartado 3, dispone que las administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en el real decreto, el currículo de la ESO, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo. Recogiéndose igualmente en la disposición adicional segunda igual previsión que el RD 157/2022 respecto a la impartición de áreas del currículo en lenguas extranjeras.

Por último, también en desarrollo de la LOE, se aprobó el Real Decreto 243/2022, cuyo artículo 18, apartado 3, dispone que las Administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en el real decreto, el currículo del Bachillerato, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo. Igualmente, recoge la previsión de impartición de partes del currículo en lenguas extranjeras en los mismos términos que lo previsto para las otras etapas educativas.

A las citadas normas básicas debe atenerse la Comunidad de Madrid y así lo hizo en el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria; el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, y el 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, todos ellos objeto de las modificaciones proyectadas a través del

decreto sometido a este dictamen, que, indudablemente debe atenerse a la legislación básica.

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

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

La 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, siendo además el rango de las normas que se pretende modificar.

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 XIII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, no

contempla el proyecto de decreto que nos ocupa. No obstante, la MAIN razona su necesidad, diciendo: *“el interés por abordar la mejora de la regulación del programa bilingüe en la Comunidad de Madrid y que se pueda realizar la implantación lo antes posible, ha hecho que se decida llevar a cabo esta propuesta normativa y tramitar este proyecto de decreto”*.

Respecto a la evaluación ex post, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora y en este caso la MAIN propone su realización.

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, remitiéndose al artículo 11.3b del Decreto 52/2021, al haberse tramitado por vía de urgencia. Sin embargo, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, solo prevé la supresión de la consulta pública en los de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia.

Por ello, la razón de la ausencia de consulta pública estaría amparada en esos motivos previstos en la citada ley autonómica, en tanto que la remisión del artículo 11.3 del Decreto 52/2021, 24 de marzo, a la legislación estatal no básica, que excluye la consulta

pública en los procedimientos de tramitación de urgencia, no se ajusta a lo previsto en la citada Ley 10/2019, de 10 de abril, respecto al derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, que solo excluye el citado trámite en los supuestos antes referidos

La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, con competencias en la materia conforme al Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. No obstante reseñar que, conforme a la distribución interna de las competencias prevista en ese decreto, sería más adecuado que el órgano proponente hubiese sido la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, en tanto la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial no tiene competencias propias en todos los aspectos que se modifican en el proyecto de decreto que impulsa.

Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cinco versiones 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 9 de mayo de 2024, 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 febrero de 2024.

Sobre el impacto por razón de género la Memoria, por remisión al informe de 6 de febrero de 2024 de la Dirección General de Igualdad, afirma que el proyecto de decreto tiene impacto por razón de género en tanto que incide en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

También recoge la Memoria valoraciones sobre “*un cierto impacto*” en la competitividad, si bien, dada la limitada modificación que se aborda en el proyecto, no se termina de apreciar. En todo caso, el informe de la Dirección General de Economía de 5 de febrero de 2024 descarta cualquier efecto negativo en la unidad de mercado o en la competitividad.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen de manera detallada las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su

tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con una adecuada motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

3.- 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 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 8 de febrero de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las

secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han contestado en el sentido recogido en los antecedentes.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 22 de marzo de 2024 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 8 de abril de 2024, formulando diversas observaciones no esenciales, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria.

Con posterioridad se modificó nuevamente el proyecto de decreto en relación con las materias que no podrán impartirse en lengua extranjera, solicitándose y emitiéndose un segundo informe por la Abogacía General.

4.- 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 la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen

Especial de 28 de febrero de 2024, se sometió a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 7 días hábiles.

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

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

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

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

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

Por lo que respecta al título de la norma, este debe expresar el contenido y objeto de aquella, de manera que permita identificarla y describir su contenido esencial. Este objetivo del título no se vería cumplido, pero, como se razona en la MAIN ante la observación

efectuado por la Abogacía General, el título ya es suficientemente extenso circunscribiéndose a la cita de las normas que modifica.

El proyecto, como ya ha sido indicado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 3 artículos, y una disposición final.

En cuanto a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 de Técnica Normativa. Describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos.

De igual modo, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, indicando los trámites más relevantes que se han evacuado, como el dictamen del Consejo Escolar, el informe de la Abogacía General o el de audiencia.

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.

En todo caso, dada la extensión de la parte expositiva en relación con la parte dispositiva que se limita a establecer unas modificaciones puntuales, sería aconsejable una mayor concisión, pudiendo suprimirse, como sugiere el informe de calidad normativa, la extensa referencia a la tramitación urgente. La existencia de razones de urgencia en la aprobación solo resulta ineludible en los reales decretos leyes por las características propias de esas normas, pero resulta claramente prescindible en el resto.

En lo que respecta al articulado, cada uno de los artículos tiene por objeto la modificación de los tres decretos afectados.

El artículo 1, dispone la modificación del Decreto 61/2022, adicionando, en el apartado 1 de su artículo 9, la Historia de España como contenido del área de Ciencias Sociales que queda excluido de la posibilidad de impartición en lengua extranjera, junto a las ya excluidas materias de Matemáticas, y Lengua Castellana y Literatura.

Ninguna objeción cabe hacer a esta modificación, en tanto es una facultad de las administraciones educativas determinar la parte de las áreas que pueden o no ser impartidas en lengua extranjera, conforme a la disposición adicional segunda del Real Decreto 157/2022.

El artículo 2 tiene por objeto la modificación del artículo 16.4 y de la disposición adicional segunda, apartados 1 y 3, del Decreto 65/2022 en excluyendo también los contenidos de la Historia de España de la materia de Geografía e Historia de la E.S.O., de las materias que son susceptibles de ser impartidas en lengua extranjera, añadiéndose así a Latín, Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas y Segunda Lengua Extranjera.

Asimismo, en el apartado tres se añade un apartado 5 a la disposición adicional segunda para que en los grupos de sección lingüística con una segunda lengua extranjera se amplíe la posibilidad del alumnado de cuarto curso de elegir otras alternativas de agrupación de materias prevista en el artículo 8.3.

Los apartados cuatro a siete complementan para todos los cursos de E.S.O. el bloque “Retos del mundo actual” de Geografía e Historia del anexo II del Real Decreto 217/2022, que, según la MAIN, responde a las exigencias del Plan para una Educación Libre, Plural y de Calidad, que incluye entre sus medidas la inclusión desde el curso 2024/25 en los currículos de Educación Secundaria de nuevos

contenidos en la línea de refuerzo de la materia de Historia, de conocimientos sobre la Constitución, el Código Penal o la protección a la infancia, para formar a los estudiantes sobre la situación en la que se encuentran en la sociedad y en el mundo, de conformidad con el artículo 5.1.i) de la Ley 1/2022, de 10 de febrero, que dispone que se incluirán, en la parte del currículo que es competencia de la Comunidad de Madrid, los contenidos sobre los derechos fundamentales y valores consagrados por la Constitución Española.

Esta ampliación que se introduce de los anexos II correspondientes a cada uno de los cursos de E.S.O., no presenta aparente contradicción con el anexo II del RD 217/2022, sin perjuicio de que, como dijimos en nuestro dictamen 492/2022, de 19 de julio, la determinación de la conformidad entre ambos anexos precisa de una valoración técnica en cada materia para lo que han sido sometidos al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid –artículo 1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo.

En el artículo 3 se modifica en el mismo sentido que los anteriores artículos, la ordenación del Bachillerato contenida en el Decreto 64/2022, excluyendo la Historia de España de las materias que pueden impartirse en lengua extranjera, cambiando así la redacción del apartado 4 del artículo 19 de ese decreto y su disposición adicional segunda, que recogen las materias excluidas de esa posibilidad.

No cabe sino reiterar que es una facultad de las administraciones educativas determinar la parte de las áreas que pueden o no ser impartidas en lengua extranjera, conforme a la disposición adicional segunda del Real Decreto 157/2022.

La disposición final sigue lo previsto en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía respecto a las leyes, y es conforme a la directriz 42^a.f), al establecer que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa.

En todo caso, se recuerda que, conforme a la Real Academia Española, los cargos deben escribirse con minúscula por lo que en la parte expositiva se debe decir que el decreto se aprueba a propuesta del consejero de Educación, Ciencia y Universidades.

En la modificación del anexo II de 3º de E.S.O., el ordinal del Convenio de Ginebra debe citarse en números romanos, lo que es conforme a los usos recogidos por la R.A.E., y se corresponde con la definición legal de ese Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949, que se recoge en el artículo 2 de su Protocolo relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

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, ninguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el

“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifican el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, y el 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”.

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

Madrid, a 6 de junio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 341/24

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid