

A.G.- 19/2024

INFC. - 2024/462

S.G.C.- 55/2024

S.J.-110 /2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la, Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con un **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.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 22 de marzo de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto y su antecedente.

- Dictamen 5/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 21 de febrero de 2024, así como:

Explicación del voto del consejero representante del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de la Comunidad de Madrid de 21 de febrero de 2024.

Voto particular del consejero representante de la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM) de 21 de febrero de 2024.

Voto particular de las Consejeras representantes de la Federación de Enseñanza Comisiones Obreras de Madrid (CCOO) de 20 de febrero de 2024.

Explicación de voto de la Federación de la Comunidad de Madrid de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado “Francisco Giner de los Ríos” de 20 de enero de 2024.

Voto particular del consejero representante de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza – Titulares de Centros Católicos de Madrid (FERE-CECA Madrid) de 23 de febrero de 2024.

- Informe 13/2024, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 8 de febrero de 2024.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 19 de marzo de 2024, por la Directora de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 28 de febrero de 2024 y 2 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), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- 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 Memoria del análisis de impacto normativo.

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

- 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, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

-Veintiocho escritos de alegaciones.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 22 de marzo de 2024, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene 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, 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, 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, 64/2022).

La Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) de la norma proyectada ofrece luz acerca de los objetivos de la misma al señalar que:

“La motivación de este decreto tiene como causa estratégica la introducción en el programa bilingüe de la Comunidad de Madrid la restricción para que no se impartan determinadas áreas y materias relacionadas con la Geografía e Historia 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.

Para ello, es necesario realizar algunas modificaciones en los decretos de las etapas educativas correspondientes:

Se persigue el objetivo de mejorar la calidad educativa de la enseñanza del programa bilingüe, restringiendo las áreas y materias que no pueden impartirse en lengua extranjera. Así, en la Educación Primaria se incluye el área de Ciencias Sociales, en la Educación Secundaria Obligatoria la materia de Geografía e Historia y en Bachillerato las materias de Historia de España e Historia del Mundo Contemporáneo. Para lo cual, se deben modificar los artículos de los correspondientes decretos de currículo para introducir esta modificación.

Asimismo, se persigue 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, el aumento exponencial del número y de la gravedad de los casos de violencia contra los demás y contra uno mismo, incluida la violencia sexual, exigen que se ofrezca una respuesta formativa a los alumnos de la Educación Secundaria Obligatoria que aborde 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 (conforme al artículo 27 del Cuarto Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, dispone con respecto de los territorios de las Partes en conflicto y a los territorios ocupados, que «Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor»), 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.

Por ello, 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 estos nuevos contenidos y que se impartirán adecuándolo al nivel de cada curso, que tratará de dar la formación necesaria a nuestros jóvenes en estos aspectos, fomentando el conocimiento de los fundamentos jurídicos, geopolíticos, e históricos más básicos y la necesidad de que los jóvenes españoles –hayan nacido en España o vengan de otros países– entiendan que estos problemas están en la base de nuestra convivencia y del Estado de Derecho, todo ello bajo el marco del plan para una educación libre, plural y de calidad, que permita a nuestros alumnos una preparación en los derechos fundamentales recogidos en nuestra Constitución.”.

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por tres artículos, el segundo con siete apartados y el tercero con dos apartados, además de una Disposición Final única.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

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

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

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

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que "el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia" (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la

normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Sentado cuanto antecede, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

El artículo 6 de la LOE al regular el currículo establece:

“1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

2. El currículo irá orientado a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y alumnas, garantizando su formación integral, contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándoles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual. En ningún caso podrá suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. 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.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

6. Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.

7. El Gobierno incluirá en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad que, en cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolle las funciones a las que se refieren los apartados tercero y cuarto de este artículo y contribuya a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas, sin perjuicio de lo previsto para la actualización de currículos de enseñanzas de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.

8. Los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta Ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

9. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

El artículo 6.bis de la propia LOE establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las Comunidades autónomas en los siguientes términos:

“1. Corresponde al Gobierno:

a) La ordenación general del sistema educativo.

b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.

d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las 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.

e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.^a de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.

3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.

Por otra parte, el artículo 16 de la LOE, establece los principios generales de la Educación Primaria:

“1. La educación primaria es una etapa educativa que comprende seis cursos académicos, que se cursarán ordinariamente entre los seis y los doce años de edad.

2. La finalidad de la Educación Primaria es facilitar a los alumnos y alumnas los aprendizajes de la expresión y comprensión oral, la lectura, la escritura, el cálculo, la adquisición de nociones básicas de la cultura, y el hábito de convivencia así como los de estudio y trabajo, el sentido artístico, la creatividad y la afectividad, con el fin de garantizar una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad

de los alumnos y alumnas y de prepararlos para cursar con aprovechamiento la Educación Secundaria Obligatoria.

3. La acción educativa en esta etapa procurará la integración de las distintas experiencias y aprendizajes del alumnado con una perspectiva global y se adaptará a sus ritmos de trabajo”.

De acuerdo con dichos principios y en base a tales competencias se ha publicado el Real Decreto 157/2022, cuyo artículo 11, apartado 3, dispone que las administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en el real decreto, el currículo de la Educación Primaria, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo.

El artículo 22 de la LOE, establece los principios generales de la ESO en los siguientes términos:

“1. La etapa de educación secundaria obligatoria comprende cuatro cursos, que se seguirán ordinariamente entre los doce y los dieciséis años de edad.

2. La finalidad de la Educación secundaria consiste en lograr que los alumnos y alumnas adquieran los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos humanístico, artístico, científico-tecnológico y motriz; desarrollar y consolidar en ellos los hábitos de estudio y de trabajo; así como hábitos de vida saludables, preparándoles para su incorporación a estudios posteriores, para su inserción laboral y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones de la vida como ciudadanos.

3. En la educación secundaria obligatoria se prestará especial atención a la orientación educativa y profesional del alumnado. En este ámbito se incorporará la perspectiva de género. Asimismo, se tendrán en cuenta las necesidades educativas específicas del alumnado con discapacidad.

4. La educación secundaria obligatoria se organizará de acuerdo con los principios de educación común y de atención a la diversidad del alumnado. Corresponde a las Administraciones educativas regular las medidas de atenciones a la diversidad, organizativas y curriculares, que permitan a los centros, en el ejercicio de su autonomía, una organización flexible de las enseñanzas.

5. Entre las medidas señaladas en el apartado anterior se contemplarán las adaptaciones del currículo, la integración de materias en ámbitos, los agrupamientos flexibles, los desdoblamientos de grupos, la oferta de materias optativas, programas de refuerzo y medidas de apoyo personalizado para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

6. En el marco de lo dispuesto en los apartados 4 y 5, los centros educativos tendrán autonomía para organizar los grupos y las materias de manera flexible y para adoptar las medidas de atención a la diversidad adecuadas a las características de su alumnado.

7. Las medidas de atención a la diversidad que adopten los centros estarán orientadas a la consecución de los objetivos de la educación secundaria obligatoria por parte de todo su alumnado y no podrán, en ningún caso, suponer una discriminación que les impida alcanzar dichos objetivos y la titulación correspondiente.

8. Asimismo, se pondrá especial atención en la potenciación del aprendizaje de carácter significativo para el desarrollo de las competencias que promuevan la autonomía y la reflexión”.

De acuerdo con dichos principios y en base a tales competencias se ha publicado el 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.

Además, el artículo 32 de la LOE, establece los principios generales del Bachillerato:

“1. El bachillerato tiene como finalidad proporcionar formación, madurez intelectual y humana, conocimientos, habilidades y actitudes que permitan desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y competencia. Asimismo, esta etapa deberá permitir la adquisición y logro de las competencias indispensables para el futuro formativo y profesional y capacitar para el acceso a la educación superior.

2. Podrán acceder a los estudios de bachillerato quienes estén en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Asimismo, podrán acceder a los estudios de bachillerato quienes estén en posesión de cualquiera de los títulos de formación profesional, de artes plásticas y diseño o de Enseñanzas Deportivas y aquellos otros casos previstos en la Ley.

3. El bachillerato comprende dos cursos, se desarrollará en modalidades diferentes, se organizará de modo flexible y, en su caso, en distintas vías, a fin de que pueda ofrecer una preparación especializada a los alumnos y alumnas acorde con sus perspectivas e intereses de formación o permita la incorporación a la vida activa una vez finalizado el mismo.

El Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, fijará las condiciones en las que el alumnado pueda realizar el bachillerato en tres cursos, en régimen ordinario, siempre que sus circunstancias personales, permanentes o transitorias, lo aconsejen. En este caso se contemplará la posibilidad de que el alumnado curse simultáneamente materias de ambos cursos de bachillerato.

4. Los alumnos y alumnas podrán permanecer cursando Bachillerato en régimen ordinario durante cuatro años.

5. Las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en bachillerato en sus distintas modalidades y vías”.

De acuerdo con dichos principios y en base a tales competencias, se ha publicado 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.

En base a tales normas se emitieron, en la Comunidad de Madrid, los Decretos 61/2022, 65/2022 y 64/2022, que se pretenden modificar.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza igualmente por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma -Decreto-, que es el pertinente, a tenor del artículo 50, apartado 2, de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su

elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la MAIN en los siguientes términos:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el trámite de consulta pública se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno. Por lo tanto, no será preciso el trámite de consulta pública.

Por otro lado, dado que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula aspectos parciales de una materia, es decir, únicamente introduce modificaciones menores y puntuales en los decretos por los que se establecen la ordenación y el currículo de la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, se prescinde de la consulta pública según establece el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y regulada en el apartado primero del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Por otra parte, argumenta:

“La necesidad de implantar las modificaciones expuestas en el anterior apartado y que corresponden al programa bilingüe de la Comunidad de Madrid para el próximo curso 2024-2025 exige la previa modificación del 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.

Asimismo, esta regulación del programa bilingüe de la Comunidad de Madrid afectará a la organización de los centros y su entrada en vigor deberá ser con antelación suficiente a las actuaciones de programación y planificación docente.

En consecuencia se ha dictado la Orden 104/2024, de 29 de enero, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del 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.

De conformidad con el artículo 11 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, la tramitación de la propuesta normativa por la vía de urgencia atenderá a los plazos previstos, reduciéndose a la mitad los mismos”.

Así, si bien se invocan varios supuestos determinantes de la omisión del trámite, no se justifican suficientemente su concurrencia en todos ellos.

Sin embargo, si es cierto que el Proyecto se limita a regular aspectos parciales de una materia por lo que, con base a ello, nos encontramos ante una causa que justifica la omisión del trámite de consulta pública.

Además, se tramita por el procedimiento de urgencia en virtud de la Orden 104/2024, de 29 de enero, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del 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 y, su elaboración por esta vía de urgencia, implica lo establecido en el artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que avala la tramitación urgente *“cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea”*.

La declarada tramitación urgente descansa sobre el siguiente razonamiento:

“En consecuencia, la necesidad de implantar las modificaciones para el próximo curso 2024-2025, 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. Ello exige la previa modificación del 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.

Asimismo, esta nueva regulación afectará a la organización de los centros docentes y su entrada en vigor deberá producirse con antelación suficiente a las actuaciones de programación y planificación escolar”.

Hay que indicar que la tramitación urgente ya ha sido cuestionada judicialmente ante normas reglamentarias similares, siendo relevante aquí la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de la Sección Octava, de 11 de noviembre de 2021, dictada en el Procedimiento Ordinario 928/2020¹, pues aunque el examen no estudia el Decreto 52/2021, no aplicable *ratione temporis*, la concordancia del referido artículo 11 de este Decreto con el artículo 27 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, permite acudir a lo razonado en dicha sentencia, que señala:

“Así las cosas, cuando se hace referencia a la concurrencia de circunstancias extraordinarias que permiten la tramitación urgente, le incumbe al tribunal de lo contencioso controlar que la elección discrecional que ha efectuado el ejecutivo madrileño en orden a la tramitación a seguir de la disposición reglamentaria no desborde los límites de lo manifiestamente razonable. Este control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada las circunstancias extraordinarias que precise de una respuesta normativa con rango de disposición reglamentaria por la vía de urgencia, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente. Se trata sencillamente de la aplicación mutatis mutandis de la doctrina que nuestro Tribunal Constitucional ha venido formulando en relación con el examen de la urgencia en los decretos leyes (...).

¹ En este procedimiento se impugnaba el decreto 59/2020, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno por el que se modifica el decreto 48/2015 de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

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”.

Con ello, queda patente el singular papel que cumple la motivación para la validez de la tramitación urgente, siendo de especial importancia si consideramos la intensa litigiosidad que se viene siguiendo contra este tipo de disposiciones², de modo que a la vista de la explicación ofrecida sería conveniente profundizar en las razones que harían que de seguirse la tramitación ordinaria se impediría la correcta organización de los centros, con un mínima comparativa de los plazos, y analizando la repercusión que en esa organización presenta la pronta aprobación de esta nueva norma, justificando de ese modo que la opción del trámite de urgencia resulta necesaria para los fines pretendidos.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el 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.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública desde el 5 al 13 de marzo de 2023, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, habiéndose presentado veintiocho escritos de alegaciones.

² Sirva de ejemplo que tanto el Decreto 64/2022, así como el Decreto 65/2022 se encuentran actualmente judicializados.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

También se ha incorporado el Informe de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4, apartado 3, que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que solo una consejería ha formulado observaciones, de carácter formal, al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

Según la MAIN, este proyecto no está incluido en el Plan normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), de 20 de diciembre de 2023, porque la propuesta para su tramitación ha sido en fecha posterior a la aprobación de este plan. No obstante, 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 desarrollar esta propuesta normativa y tramitar este proyecto de decreto.

Por otro lado, la MAIN propone evaluación del proyecto normativo, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, aunque no esté incluido en el Plan Normativo para la XIII legislatura, indicando que se valorará su impacto atendiendo a la evolución del número de alumnos que se interesan por su escolarización en el marco del programa bilingüe de la Comunidad de Madrid en la Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, en relación con el número total de alumnos matriculados en los centros docentes de la Comunidad de Madrid en las referidas etapas educativas.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del contenido

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)”*, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

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

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

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación –Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid-, de acuerdo con la Directriz 13.

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

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una*

mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida, fundamentalmente, por la LOE, y los Reales Decretos 217/2022, 157/2022 y 243/2022, que se erigen en parámetros de contraste jurídico.

Mediante el **artículo primero** se modifica el apartado 1 del artículo 9 del Decreto 61/2022, con el objeto de excluir “Ciencias Sociales” como área del currículo que se puede impartir en lengua extranjera.

La modificación respeta y desarrolla la posibilidad contenida en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 157/2022, cuyo apartado 1 prevé: “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”.

Desde un punto de vista formal y en coherencia con la grafía empleada en el Decreto 61/2022, se sugiere emplear la expresión “establecido en este Decreto”, en lugar de “establecido en este decreto”.

Mediante el **apartado uno del artículo segundo** se modifica el apartado 4 del artículo 16 del Decreto 65/2022, a fin de incorporar las materias “Geografía e Historia” como supuestos de excepción a las materias del currículo que pueden impartirse en lengua extranjera.

Mediante el **apartado dos del artículo segundo** se modifica el apartado 1 de la Disposición Adicional segunda del Decreto 65/2022.

La Disposición Adicional segunda citada establece las condiciones para impartir enseñanzas de ESO en lengua extranjera respetando el contenido de la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 217/202 -de contenido análogo a la previamente transcrita Disposición Adicional segunda del Real Decreto 157/2022-.

Sin embargo, deberá sustituirse la referencia a la consejería competente en materia de educación por la referencia al titular de la consejería, que es quien ostenta la potestad reglamentaria.

Mediante el **apartado tres del artículo segundo** se añade un apartado 5 a la Disposición Adicional segunda del Decreto 65/2022, respetando el contenido de la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 217/2022.

De este modo explica la MAIN el motivo al que obedece este cambio: *“otra de las cuestiones introducidas por la LOMLOE es una nueva organización en las materias del cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria, en la que los alumnos deberán elegir tres materias de un conjunto de diez materias entre las que se encuentra Segunda Lengua Extranjera. El Decreto 65/2022, de 20 de julio, establece que la elección de estas materias debe ajustarse a cinco opciones en las que se concretan dos de las tres materias para configurar la opción científica, la opción tecnológica, la opción profesional, la opción artística y la opción humanidades. Los alumnos completarán las dos materias fijas para cada opción con una tercera materia que podrán elegir libremente. Este modelo ha encontrado en los grupos de sección lingüística una limitación para la libre elección del alumnado al encontrarse en la obligación de cursar como tercera materia de opción segunda Lengua Extranjera. Por este motivo, para flexibilizar las posibilidades de este alumnado se introduce en la disposición adicional segunda del Decreto 65/2022, de 20 de julio, la posibilidad de elegir otras alternativas de agrupación de materias que puedan incorporar los centros en su oferta educativa para estos alumnos, cuya concreción se recogerá en la norma que regula el programa bilingüe de la Comunidad de Madrid”.*

Mediante el **apartado cuatro del artículo segundo** se modifica el “anexo II”, materia “Geografía e Historia”, epígrafe “1º ESO”, “Contenidos”, letra B, del Decreto 65/2022, añadiendo un último guion.

Mediante el **apartado cinco del artículo segundo** se modifica el “anexo II”, materia “Geografía e Historia”, epígrafe “2º ESO”, “Contenidos”, letra B, del Decreto 65/2022, añadiendo un último guion.

Mediante el **apartado seis del artículo segundo** se modifica el «anexo II», materia “Geografía e Historia”, epígrafe “3º ESO”, “Contenidos”, letra B, del Decreto 65/2022, añadiendo un último guion.

Mediante el **apartado siete del artículo segundo** se modifica el “anexo II”, materia “Geografía e Historia”, epígrafe “4º ESO”, “Contenidos”, letra D, del Decreto 65/2022, añadiendo un último guion

El guion añadido, en todos los casos, desarrolla y complementa el bloque “Retos del mundo actual” de Geografía e Historia del Anexo II del Real Decreto 217/2022.

El bloque, “Retos del mundo actual”, según el citado Real Decreto, *“contribuye a que en todos los cursos se preste especial atención a los desafíos y problemas del presente y del entorno local y global, y está destinado a despertar en el alumnado una mirada crítica y responsable. Con este bloque también se pretende incidir en el desarrollo de procesos de aprendizaje relacionados con la sociedad de la información y del conocimiento, que exigen una constante actualización y puesta al día, así como disponer de las destrezas y actitudes necesarias para actuar adecuadamente en las plataformas digitales y las redes de comunicación. Con este enfoque basado en problemas sociales relevantes se pretende despertar en el alumnado la conciencia histórica sobre problemas, conflictos e incertidumbres actuales, complementando las visiones geográfica e histórica de la sociedad a través de su dinámica y evolución en el tiempo. Así se persigue que los juicios propios y la capacidad de diálogo y de debate estén fundamentados y argumentados, previniendo la desinformación, la falta de criterio y las actitudes intolerantes”*.

La modificación, 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, al menos en dos años por etapa, en las asignaturas de Ciencias Sociales en Primaria y de Geografía e Historia en Secundaria o sus asignaturas troncales o equivalentes.

Mediante **el apartado uno del artículo tercero** se modifica el apartado 4 del artículo 19 del Decreto 64/2022, respetando lo establecido en el artículo 120 de la LOE y en el artículo 26, apartado 4, y en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 243/2022 -de contenido análogo a las respectivas Disposiciones Adicionales segundas del Real Decreto 157/2022 y del Real Decreto 217/2022 antes referidos-.

Mediante el apartado dos del artículo tercero se modifica el apartado 1 de la Disposición Adicional segunda del Decreto 64/2022, que establece las condiciones para impartir enseñanzas de Bachillerato en lengua extranjera, respetando el contenido de la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 243/2022.

En concreto, se prevé excluir “Historia de España” e “Historia del Mundo Contemporáneo” como materias del currículo que pueden impartirse en lengua extranjera.

Como corolario, interesa recordar, en cuanto a las modificaciones introducidas con el artículo primero, segundo, apartados uno y dos, y tercero, que, según la MAIN, responden a que *“se ha detectado un detrimento de los contenidos impartidos en el área de Ciencias Sociales de la Educación Primaria, la materia de Geografía e Historia de la Educación Secundaria Obligatoria y las materias de Historia de España y de Historia del Mundo Contemporáneo del Bachillerato en los grupos de alumnos que*

reciben enseñanzas de estas áreas y materias en lengua extranjera con respecto a aquellos alumnos que utilizan como lengua vehicular el español. Po ello, la comunidad educativa ha expresado que impartir estas materias en lengua extranjera afecta al nivel de comprensión de los alumnos y reduce la profundidad de los contenidos abordados.

La LOMLOE introduce un enfoque competencial de la educación que en determinadas materias genera la exigencia de utilizar como lengua vehicular el español, con el fin de facilitar el desarrollo y adquisición de las competencias clave.

Esto se observa especialmente en las referidas áreas y materias en las que el uso del lenguaje escrito y oral con un nivel de competencia lingüística de B1 o B2 limita en exceso la profundidad de los contenidos que puedan trabajarse y las alternativas de comunicación apoyadas en elementos gráficos y otras formas de expresión que, a diferencia de otras materias, no resultan suficientes para completar la información que debe alcanzar el alumno.

No obstante, en las secciones lingüísticas de francés o alemán, de forma excepcional, los directores de los centros podrán solicitar la autorización para impartir la materia de Geografía e Historia de la ESO, así como las materias de Historia de España y de Historia del Mundo Contemporáneo de Bachillerato en la lengua extranjera correspondiente a la sección lingüística, justificando esta medida en función del contexto del centro educativo y del perfil del alumnado que tenga escolarizado y, una vez analizado cada caso particular, resolver lo que proceda. Con esta excepción se permite dar respuesta a determinados grupos de sección lingüística cuyo alumnado y profesorado cuentan con un nivel de competencia lingüística suficiente para alcanzar los objetivos de la materia en las mismas condiciones que si fuera impartida en español”.

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

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente:

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de 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, sin perjuicio de la atención a las consideraciones no esenciales incluidas en el texto del presente Informe. Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
La Consejería Educación, Ciencia y Universidades**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**