

A.G.- 52/2023

INFC. - 2023/1088

S.G.C.- 85/2023

S.J.- 374 /2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el 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

Único. - El 24 de mayo de 2023 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación 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 Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Dictamen 22/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión celebrada el 13 de abril de 2023, así como el voto particular conjunto emitido por las consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 13 de abril de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 18 de mayo de 2023, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).

- Informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 16 de abril de 2023.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 29 de marzo de 2023, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por el Director General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 29 de marzo de 2023, 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.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 29 de marzo de 2023, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe emitido por la Delegada de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades el 25 de abril de 2023.

- Orden 863/2023, de 16 de marzo, del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato.

- Informe, sin fecha, emitido por la Vicepresidenta del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 21 de abril de 2023, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Escrito de alegaciones presentado, en trámite de audiencia e información pública, por USMR DE CCOO, con entrada el 11 de mayo de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 23 de mayo de 2023, 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 Orden sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto el desarrollo de determinados aspectos relacionados con el funcionamiento, la organización y la evaluación del Bachillerato, recogidos en 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). En este sentido, se concretan aspectos relacionados con la organización de las enseñanzas, la atención a las diferencias individuales del alumnado, la evaluación y los procedimientos para la solicitud y reconocimiento de las convalidaciones y exenciones establecidas en la normativa básica.

En cuanto a su finalidad, se determina en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, establece el marco normativo en el que se sustenta la organización y la evaluación del Bachillerato. Como desarrollo de las modificaciones establecidas por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por al que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se promulgó el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato, en el que se concreta

el marco legislativo relativo, entre otros aspectos, a la evaluación y organización del Bachillerato, así como a la atención a las diferencias individuales del alumnado.

Para su concreción en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se publicó 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, que dedica su capítulo cuarto a la evaluación, incluyendo los aspectos relacionados con el derecho a la evaluación objetiva, la participación y el derecho a la información, las condiciones en las que el alumnado promocionará y obtendrá el título de Bachiller y los procesos de evaluación, que se llevarán a cabo en los centros para valorar e informar sobre el desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje, y dedica una sección a los documentos de evaluación.

Por otro lado, el Decreto 23/2023, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid, y el capítulo quinto del Decreto 64/2022, de 20 de julio, establecen el marco legislativo necesario para garantizar el desarrollo reglamentario por parte de la consejería competente en materia de Educación en la adopción de las medidas de atención a las diferencias individuales de los alumnos.

La normativa referida requiere de una concreción para su aplicación en los centros docentes que impartan el Bachillerato. La finalidad de este proyecto de orden es el desarrollo de gran parte de los aspectos relacionados con la organización, funcionamiento y evaluación del Bachillerato con el objetivo de dotar de seguridad jurídica a las actuaciones que debe realizar la comunidad educativa en esta materia. En consecuencia, este desarrollo normativo se asienta en los derechos y deberes de los distintos miembros de la comunidad educativa recogidos en el Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

La organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato en la Comunidad de Madrid, antes de la implantación de la reforma educativa promovida por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, se encuentra recogida en el Orden 2582/2016, de 17 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato. La presente propuesta normativa adapta los aspectos desarrollados en la citada orden a la nueva ordenación del Bachillerato que, a nivel autonómico, se ha desarrollado en el Decreto 64/2022, de 20 de julio, incorporando la concreción necesaria para la implantación de las novedades que se incorporan en esta etapa educativa.”.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, conformada por cuarenta y un artículos, distribuidos en cinco capítulos, seguido de una Parte Final con nueve disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1, se refiere al objeto y ámbito de aplicación; el artículo 2, a la organización de las modalidades de Bachillerato; el artículo 3, a la tutoría y orientación; el artículo 4, a las enseñanzas de Religión y medidas de atención educativa como alternativa; el artículo 5, a la matrícula del alumnado en el Bachillerato; el artículo 6, a la ratio general y condiciones para conformar grupos de materia dentro del grupo de referencia en régimen ordinario; el artículo 7, al cambio de modalidad o vía en el Bachillerato; el artículo 8, a la atención a las diferencias individuales; el artículo 9, a las medidas educativas ordinarias; el artículo 10, a las medidas específicas para los alumnos con necesidades educativas especiales; el artículo 11, a las medidas específicas para los alumnos con altas capacidades intelectuales; el artículo 12, al procedimiento para la autorización de la flexibilización de la duración del Bachillerato para los alumnos de altas capacidades; el artículo 13, a las medidas específicas para alumnos con necesidades educativas asociadas a dificultades específicas de aprendizaje; el artículo 14, a las medidas específicas para los alumnos con necesidad educativa específica por condiciones individuales de salud; el artículo 15, a la organización del Bachillerato en tres años académicos; el artículo 16, a las características de la evaluación; el artículo 17, al proceso de evaluación; el artículo 18, a los resultados de la evaluación; el artículo 19, a las sesiones de evaluación; el artículo 20, a las evaluaciones parciales; el artículo 21, a la evaluación final ordinaria; el artículo 22, a la evaluación final extraordinaria; el artículo 23, a la promoción y permanencia; el artículo 24, al título de Bachiller ; el artículo 25, a la obtención del título de Bachiller desde otras enseñanzas; el artículo 26, a los documentos de evaluación; el artículo 27, a las actas de evaluación; el artículo 28, al expediente académico del alumno; el artículo 29, al historial académico; el artículo 30, al informe personal por traslado; el artículo 31, a las certificaciones académicas oficiales; el artículo 32, al traslado de centro docente de un alumno una vez finalizado el curso escolar y antes del inicio de las actividades lectivas del curso siguiente; el artículo 33, al traslado de centro docente una vez iniciado el curso escolar y antes de su finalización; el artículo 34, al traslado de un alumno a un centro extranjero; el artículo 35, al derecho a una evaluación objetiva; el artículo 36, a la participación y derecho a la información de los padres o tutores legales; el artículo 37, al procedimiento de revisión en el centro docente de

los resultados de las evaluaciones finales; el artículo 38, al procedimiento de reclamación de las calificaciones y decisiones del equipo docente ante las Direcciones de Área Territorial; el artículo 39, a las convalidaciones de algunas materias del Bachillerato con determinadas asignaturas de las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y exención de la materia de Educación Física; el artículo 40, al procedimiento de solicitud y reconocimiento de las convalidaciones y el artículo 50, al procedimiento para la solicitud y reconocimiento de las exenciones.

La Disposición Adicional primera, se refiere a la aplicación de lo dispuesto en la Orden a la oferta específica de Bachillerato para personas adultas

La Disposición Adicional segunda, se refiere a los centros integrados.

La Disposición Adicional tercera, se refiere a los datos personales del alumno y tratamiento de los datos personales en los documentos de evaluación del alumnado.

La Disposición Adicional cuarta, se refiere a los libros de texto y materiales curriculares

La Disposición Adicional quinta, se refiere al alumnado proveniente de otras Comunidades Autónomas.

Adicional sexta, recoge la consignación en los documentos de evaluación de los alumnos que cursen enseñanzas del sistema educativo español impartidas en lenguas extranjeras. La Disposición

La Disposición Adicional séptima, recoge la obtención de nuevas modalidades de Bachillerato, a los que hubieran obtenido el título de Bachillerato, por otra modalidad.

La Disposición Adicional octava, se refiere a la adaptación de la Orden a los centros privados.

Finalmente, la Disposición Adicional novena, se refiere al alumnado que haya cursado enseñanzas derivadas de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, y continúe sus estudios de Bachillerato con las enseñanzas derivadas de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.

La Disposición Transitoria única, regula la incorporación del alumnado que haya cursado el primer curso de Bachillerato en 2022-2023 a la organización del Bachillerato en tres cursos académicos.

La Disposición Derogatoria única, concreta la norma que va a ser derogada.

La Disposición Final primera, contempla la habilitación para la aplicación de la norma.

Finalmente, la Disposición Final tercera establece la entrada en vigor de la misma.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, 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 de 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 currículum 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 currículum los resultados de aprendizaje.

2. El currículum 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 currículum, 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 currículum 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 currículum 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 currículum 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.”

Por su parte, 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 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 su contenido, la Comunidad de Madrid publicó el Decreto 64/2022.

Con independencia de las habilitaciones específicas incluidas en la propia norma, la Disposición Final segunda habilita al titular de la Consejería con competencias en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo del Decreto.

Así pues, el Proyecto sometido a consulta responde a las competencias indicadas para desarrollar lo establecido con carácter básico en la LOE, en el Real Decreto 243/2022 y en la norma autonómica Decreto 64/2022.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Viceconsejería, Consejería de Educación y Universidades-, para el

ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención a lo prevenido en el Decreto 64/2022, en particular, en la genérica habilitación contenida en su Disposición Final segunda.

El Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros.

Por otra parte, como ya se indicó, el Decreto 64/2022, al margen de las habilitaciones específicas que contiene su articulado, en su Disposición Final segunda, habilita al titular de la Consejería con competencias en materia de educación a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el Decreto.

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 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”.”

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021.

De acuerdo con la MAIN:

” La propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, puesto que la regulación contenida no se refiere a ningún aspecto económico, no interviene sobre el mercado ni la fiscalidad, se limita al desarrollo reglamentario de determinados aspectos de organización, funcionamiento y organización en el Bachillerato. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, en ningún caso las obligaciones exceden de los deberes ya establecidos para los miembros de la comunidad educativa en el Decreto 32/2019, de 9 de abril, por lo que no se imponen nuevas obligaciones o diferentes a las ya establecidas. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por otro lado, regula aspectos parciales de una materia, en tanto que supone el desarrollo reglamentario de lo dispuesto en el del Decreto 64/2022, de 20 de julio. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por los motivos expuestos, que se justifican en el presente documento atendiendo al mandato establecido en el artículo 5.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se prescinde de la consulta

pública, al encontrarse dentro de las causas enunciadas en el artículo 5.4 del citado decreto en sus apartados c), d) y e), cuyo contenido se establece de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”

En este procedimiento, al margen de otras justificaciones, no se ha efectuado tal consulta, por encontrarnos ante una tramitación de urgencia declarada mediante Orden 863/2023, de 16 de marzo, del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 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 el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía -hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por Decreto 38/2022, de 15 de junio, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno-.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de Orden afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 3 y el 11 de mayo de 2023, habiéndose presentado un escrito de alegaciones.

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.

Además, consta, aunque sin firma, el Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 7 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

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 quinquis 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.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Obra incorporado el Informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio y el de la Delegada de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

De igual forman, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

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 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 Orden.

El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una Parte Expositiva y una Parte Dispositiva, seguida de una Parte Final.

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 y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Se sugiere incorporar algún otro aspecto relevante de la tramitación, como la emisión de los informes de análisis de los correspondientes impactos de carácter social.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a 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 2015 y artículo

2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación de la Orden proyectada 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 términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

No obstante, en concreta referencia al principio de transparencia, y en lo que atañe a la “*realización del trámite de audiencia e información públicas*”, se señala que lo correcto es referirse a “*los trámites de audiencia e información pública*”, como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, y Dictamen 159/2023, de 30 de marzo de 2023, al puntualizar que se trata de dos trámites distintos, extremo que debería corregirse.

Se sugiere suprimir en el párrafo 13º, la referencia a que “*Con el fin de organizar el próximo curso escolar con la implantación de las modificaciones introducidas en el currículo, la organización y los objetivos del Bachillerato, se aprobó la elaboración y tramitación urgente de esta orden*”, por ser un contenido más propio de la MAIN, como se evidencia en el punto 9 de la misma. La tramitación urgente implica la reducción de los plazos en la tramitación del procedimiento, artículo 11.3.a) del Decreto 52/2021 y de acuerdo con el artículo 9.2 y 11.3.b) del

Decreto 52/2021, el plazo de los trámites de audiencia e información pública, se reduce a siete días hábiles.

Se sugiere en el párrafo 6º adicionar, en referencia al contenido del capítulo segundo, una mención al contenido de “tutoría y orientación”. Por otro lado, se sugiere revisar, en este mismo párrafo, la redacción del último inciso en que se señala “(...) y condiciones para la conformación de los grupos de referencia de alumnos y los grupos *materia en los centros sostenidos con fondos públicos*”, por resultar confuso.

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 por la LOE y el Real Decreto 243/2022 y por la norma autonómica, Decreto 64/2022, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

Con carácter previo al análisis del contenido del articulado cabe llamar la atención que el Proyecto normativo que se analiza no atiende en general a un desarrollo propiamente dicho del Decreto 64/2022, sino que gran parte del articulado se limita a una reproducción de los artículos del Decreto 64/2022, sin aportar desarrollo alguno, resultando a todas luces innecesario, por otro lado, sus artículos son excesivamente largos, no ajustándose a la Directriz 30, lo que dificulta su comprensión.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma, sin que quepa realizar consideración alguna sobre ello, al referirse tal objeto al desarrollo de determinados aspectos del Decreto 64/2022 y siendo el ámbito de aplicación que fija el Proyecto coincidente con el concretado en el apartado 2 del artículo 1 del citado Decreto.

De acuerdo con la directriz 80, la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha, por lo que se sugiere modificar la forma de citar el Decreto 64/2022.

Se sugiere determinar el objeto de la norma sin referencia expresa al Decreto 65 64/2022, teniendo en cuenta la vocación de indefinición de la misma.

Como cuestión menor, se sugiere en el apartado 1, al definir el objeto de la Orden, seguir la misma redacción dada al título de la norma y referirse en consecuencia a que “tiene por objeto el desarrollo de determinados aspectos relacionados con la organización, funcionamiento y evaluación del Bachillerato”.

El **artículo 2** se refiere a la organización del Bachillerato.

El apartado 1 reproduce artículo 6, apartado 1, del Decreto 64/2022.

El apartado 2 responde al contenido del apartado 3 del artículo 6 y al de los artículos 8 a 13 del Decreto 64/2022 en consonancia con el contenido de los artículos 8 a 14 del Real Decreto 243/2022. Así pues, sería conveniente suprimir la referencia expresa a “*de conformidad con lo establecido en el artículo 6.3 del Decreto 64/2022, de 20 de julio*”, pues las materias a cursar a fin de configurar un itinerario válido para obtener el título de Bachiller, tal y como se recoge en el apartado 2, se conforma de materias comunes, específicas y optativas y el artículo 6.3 del Decreto 64/2022, se refiere exclusivamente a materias específicas.

El **artículo 3** se dedica a la tutoría y orientación, desarrollando el contenido de los artículos 121, apartado 2, de la LOE y el del artículo 24 del Real Decreto 243/2022. Respeta, además, el tenor del artículo 5 del Decreto 64/2022.

El **artículo 4** regula las enseñanzas de religión y atención educativa como alternativa, respondiendo, en general, a lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda de la LOE, la Disposición Adicional primera del Real Decreto 243/2022 y a la Disposición Adicional primera del Decreto 64/2022.

No obstante, el apartado 1, deberá ajustar su redacción a lo establecido en el apartado 2, de la Disposición Adicional primera del Real Decreto 243/2022 y al apartado 2 de la Disposición Adicional primera del Decreto 64/2022 y en consecuencia señalar que manifestarán su voluntad de recibir o no enseñanzas de religión “*al inicio del curso*” y no “*antes de iniciarse el curso*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 5** se refiere a la matrícula de los alumnos en Bachillerato, sin que proceda realizar consideración alguna sobre su contenido, al seguir en líneas generales la regulación vigente en materia de “matrícula y permanencia en la etapa” contenida en el artículo 2 de la Orden 2582/2016, de 17 de agosto de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato (en adelante, Orden 2582/2016).

El proceso de admisión, actualmente está regulado por la Orden 1240/2013, de 17 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la se establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid.

Para una mejor sistemática de la norma, se sugiere insertar el contenido del párrafo segundo del apartado 7, en el artículo 28 proyectado, dedicado al expediente académico del alumno, y no en el artículo 5 dedicado a la matrícula del alumno, siguiendo lo establecido en la Directriz 30, que establece que los apartados de un artículo han de responder a una misma temática.

El **artículo 6** regula la ratio general y las condiciones para conformar grupos de materia dentro del grupo de referencia en régimen ordinario.

El apartado 1 responde a la ratio general que afecta a todos los centros docentes, públicos y privados y que se concreta, para todo el territorio nacional, en el artículo 16 del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, en treinta y cinco alumnos en bachillerato. Todo ello sin perjuicio de los incrementos de ratio que pudieran producirse en aplicación de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 2, de la LOE.

El apartado 2 se refiere a la ratio de alumnos en los grupos de materias específicas de modalidad admisible al estar por debajo del máximo establecido por la norma básica.

El apartado 3 se remite, en cuanto a la conformación de grupos de materias optativas, a la normativa específica en la que se establezca el catálogo de materias optativas del Bachillerato al que se refiere el apartado 2.c) del artículo 2 del Proyecto.

El **artículo 7** regula las condiciones en las que el alumno puede cambiar la modalidad o vía iniciada en el Bachillerato en función de su situación académica, que se resume en tres situaciones: el alumno repite el primer curso, el alumno promociona al segundo curso y el alumno ha cursado segundo sin haber obtenido el título y debe matricularse, al menos, de las materias pendientes de superar.

Desarrolla el tenor del artículo 21 del Real Decreto 243/2022 y el del artículo 23 del Decreto 64/2022 respondiendo a la habilitación contenida en el apartado 7 del propio artículo 23, con carácter específico, y en Disposición Final segunda de la norma, con carácter general.

El **artículo 8** establece el marco para la atención a las diferencias individuales que se regulan en los siguientes artículos, respondiendo a la habilitación contenida en el artículo 32 del Decreto 64/2022 e incorporando la referencia expresa al marco establecido en el Decreto 23/2023, de 22 de marzo del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 23/2023).

En cuanto a las medidas específicas, responde a las definidas en los artículos 73, 76, 78, 79, bis y 80 de la LOE.

El **artículo 9** en sus apartados 1 y 2 desarrolla el contenido de los apartados 1 y 2 del artículo 32 del Decreto 64/2022, incorporando medidas en relación con la organización de los espacios y los tiempos, para facilitar el acceso del alumnado al currículo, así como la aplicación de la metodología más adecuada en cada caso y respondiendo a la habilitación contenida en el propio artículo 32.

El **artículo 10** aborda las medidas específicas para los alumnos con necesidades educativas especiales definidas en el artículo 73 de la LOE y en el artículo 10 del Decreto 23/2023, en relación con el artículo 32, apartados 1 y 2, del Decreto 64/2022 y desarrollando los apartados 2, 3 y 4 del artículo 25 del Real Decreto 243/2022.

El apartado 4 habilita a la Dirección General competente en materia de Ordenación Académica de Bachillerato para establecer determinados modelos, lo que respondería a sus atribuciones de carácter no normativo.

El **artículo 11** desarrolla lo dispuesto en el artículo 25, apartado 5, del Real Decreto 243/2022, en el artículo 32, apartado 4, del Decreto 64/2022 y en el artículo 14 del Decreto 23/2023, recogiendo tres medidas específicas para la atención del alumnado con altas capacidades intelectuales.

El **artículo 12** establece el procedimiento para la autorización de la flexibilización de la duración de las enseñanzas al alumnado con altas capacidades intelectuales.

Según indica la MAIN: “ *Se ha recogido en este artículo el procedimiento que hasta ahora venía regulado en la Orden 70/2005, de 11 de enero, del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, por la se regula con carácter excepcional la flexibilización de la duración de las diferentes enseñanzas escolares para los alumnos con necesidades educativas específicas por superdotación intelectual, parcialmente derogada por la Orden 1493/2015, de 22 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula la evaluación y la promoción de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, que cursen segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria y Enseñanza Básica Obligatoria, así como la flexibilización de la duración de las enseñanzas de los alumnos con altas capacidades intelectuales en la Comunidad de Madrid y que será derogada en su totalidad por la orden por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en la Educación Secundaria Obligatoria que se encuentra en última fase de tramitación*”.

El **artículo 13** concreta las medidas específicas de atención al alumnado con necesidades educativas asociadas a dificultades específicas de aprendizaje desarrollando el tenor del artículo 32, apartado 3, del Decreto 64/2022 y artículo 23 de Decreto 23/2023. Según la MAIN: “Algunas de estas medidas se recogían en el artículo 15 de la Orden 2582/2016, de 17 de agosto, que será derogada por el presente proyecto de orden. Si bien, en la normativa objeto de derogación se concretaban las medidas para el alumnado con dislexia, dificultades específicas de aprendizaje (DEA) o por presentar Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad. En la presente propuesta normativa, estos colectivos se integran dentro del alumnado con dificultades específicas de aprendizaje”.

El **artículo 14** regula las medidas específicas para alumnos con necesidad educativa específica por condiciones personales de salud, desarrollando el artículo 32 del Decreto 64/2022.

El **artículo 15** establece la organización excepcional del Bachillerato en tres años académicos, desarrollando y respetando el contenido del artículo 14 del Decreto 64/2022 en relación con el del artículo 15 del Real Decreto 243/2022 y remitiéndose al anexo I en cuanto a la distribución de materias por bloques para cada año académico.

El **artículo 16** regula las características de la evaluación desarrollando lo dispuesto en el artículo 31, apartado 1, de la LOE, en el artículo 20 del Real Decreto 243/2022 y en el artículo 20 del Decreto 64/2022.

El **artículo 17** establece los procesos de evaluación, respetando el contenido del artículo 20 del Decreto 64/2022 que responde a la habilitación que otorga el artículo 130, apartado 1, de la LOE.

En aras de una mejor sistemática, y atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 30, sería aconsejable que el contenido del apartado 4 se adicionara al contenido del apartado 3 del artículo 24 dedicado al título de bachiller.

De igual forma, se sugiere adicionar el contenido del apartado 5, al artículo 26 dedicado a los documentos de evaluación.

El **artículo 18** regula los resultados de la evaluación, respondiendo al contenido del artículo 30, apartado 2, al del Real Decreto 243/2022 y al del artículo 27, apartado 2, del Decreto 64/2022.

El **artículo 19** se refiere a las sesiones de evaluación en las que se llevan a cabo los procesos de evaluación, desarrollando el contenido del artículo 20 del Decreto 64/2022.

Los **artículos 20, 21 y 22** regulan las evaluaciones parciales, final ordinaria y final extraordinaria desarrollando el tenor del artículo 20 del Real Decreto 243/2022 y el contenido del artículo 20 del Decreto 64/2022.

No obstante, resulta confuso el alcance de la expresión contenida en el artículo 21.2 referida a que “el resto de los alumnos *deberá participar en las actividades de evaluación*”

programadas para la evaluación final extraordinaria de las materias no superadas” y la contenida en el artículo 22.1 en que se señala que “*podrán presentarse a las actividades de evaluación programadas al efecto*”, al advertirse cierta contradicción entre ellas, respecto a la obligatoriedad o no de presentarse o participar en las actividades de evaluación programadas, y desconocer el contenido de las “*actividades de evaluación programadas*”, al ser un término no previsto ni en el Real Decreto 243/2022, ni en el Decreto 64/2022, extremos, que por seguridad jurídica, deberían clarificarse.

El **artículo 23** se refiere a la promoción y permanencia, desarrollando el contenido del artículo 21 del Real Decreto 243/2022 en consonancia con el contenido del artículo 23 del Decreto 64/2022.

El **artículo 24** regula el título de Bachiller, respondiendo al contenido del artículo 24 del Decreto 64/2022 y al del artículo 22 del Real Decreto 243/2022.

Para una mejor comprensión y ajustarse a la redacción dada en el artículo 22.3 del Real Decreto 243/2022, sería conveniente en el apartado 2.d), indicar “(...) considerando para su cálculo la nota numérica obtenida en la materia no superada”, en vez de referirse a “(...) considerando para su cálculo la materia no superada”.

El **artículo 25** se refiere a la obtención del título de Bachiller desde otras enseñanzas, reproduciendo el contenido del artículo 25 del Decreto 64/2022 y el del artículo 23 del Real Decreto 243/2022.

El **artículo 26** recoge los aspectos generales en materia de documentos de evaluación, de acuerdo con el contenido del artículo 26 del Decreto 64/2022.

El **artículo 27** se dedica a las actas de evaluación. El marco legal básico de este documento se encuentra en el artículo 30 del Real Decreto 243/2022 y en el artículo 27 del Decreto 64/2022 y se respetan sustancialmente.

Por seguridad jurídica, sería conveniente en el apartado 1 y apartado 3, matizar que la referencia al equipo docente, se refiere al “equipo docente del grupo” o “profesorado del grupo”, en coherencia con lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 27 del Decreto 64/2022 y apartado 6 del artículo 30 del Real Decreto 243/2022.

El **artículo 28** aborda los aspectos relativos al expediente académico del alumno, desarrollando el contenido del artículo 31 del Real Decreto 243/2022 y el contenido del artículo 28 del Decreto 64/2022.

En cualquier caso, se echa de menos la regulación más pormenorizada del procedimiento de archivo y custodia de los expedientes que debe fijar el titular de la Consejería en base la habilitación que contiene el artículo citado.

El **artículo 29** regula el historial académico desarrollando el tenor del artículo 32 del Real Decreto 243/2022 y el del artículo 29 del Decreto 64/2022.

El **artículo 30** contempla determinados aspectos del informe personal por traslado respondiendo al contenido del artículo 33 del Real Decreto 243/2022 y al del artículo 30 del Decreto 64/2022.

El **artículo 31** se refiere a las certificaciones académicas oficiales, desarrollando el tenor del artículo 31 del Decreto 64/2022.

El apartado 3 responde a las facultades del Secretario recogidas en el artículo 34 del Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

Los **artículos 32, 33 y 34** regulan los procedimientos de traslado de centro docente en distintas circunstancias, desarrollando el contenido de los artículos 33 del Real Decreto 243/2022 y 30 del Decreto 64/2022.

Estas circunstancias se encuentran reguladas, hasta la entrada en vigor de la presente norma, en los artículos 30, 31 y 32 de la Orden 2582/2016.

El **artículo 35** se refiere al derecho a una evaluación objetiva y desarrolla el contenido del artículo sexto, apartado 3.c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), el contenido del artículo 21 del Decreto 64/2022 y del artículo 27 del Real Decreto 243/2022.

El **artículo 36** desarrolla la participación y el derecho a la información de los padres o tutores legales desarrollando el tenor del artículo 22 del Decreto 64/2022 y del artículo 28 del Real Decreto 243/2022.

En los **artículos 37 y 38** se establece el procedimiento para poder solicitar la revisión en el centro docente de los resultados de la evaluación final y las decisiones del equipo docente y para podrá reclamar ante la Dirección del Área Territorial, una vez hayan pasado los plazos de revisión en el centro, respondiendo a la habilitación contenida en el apartado 1 del artículo 21 del Decreto 64/2022 y respetando la autonomía de los centros privados reconocida en los artículos vigesimoquinto y vigesimosexto de la LODE.

Los **artículos 39, 40 y 41**, tienen como parámetro de análisis el Real Decreto 242/2009, de 27 de febrero, por el que se establecen convalidaciones entre las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y la Educación secundaria obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que sobre la materia de Educación física deben tener la condición de deportista de alto nivel o alto rendimiento y las enseñanzas profesionales de Danza (en adelante, el Real Decreto 242/2009), cuya Disposición Adicional segunda establece, bajo la rúbrica “Otras convalidaciones”:

“En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.4 del Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y en el artículo 20.4 del Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, las Administraciones educativas podrán establecer convalidaciones cuando éstas afecten a las materias optativas de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, teniendo en cuenta las convalidaciones establecidas en este real decreto”.

De acuerdo con ello, la Disposición Adicional cuarta del Decreto 64/2022 insta a la Consejería con competencias en materia de educación a facilitar la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales de Música o de Danza y Bachillerato, para lo que podrá adoptar las medidas precisas, entre otras, las convalidaciones.

En base a su contenido, el Proyecto podría regular tales convalidaciones en relación con materias optativas de Bachillerato.

Los apartados 1 y 2 del artículo 39 se limitan remitirse a las convalidaciones que contemplan los anexos II y III y que respetarían el contenido de los Anexos II a V del Real Decreto 242/2009

El apartado 3, respondiendo a la habilitación otorgada en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 242/2009 y la cuarta del Decreto 64/2022, regula la convalidación de las materias optativas a la que se refiere el artículo 13 del Decreto 64/2022.

El apartado 4, si bien no se limita a regular la exención de los alumnos que realicen estudios de las enseñanzas profesionales de danza conforme a la habilitación contenida en el Decreto, reproduce el artículo 4 de la norma básica.

El contenido del artículo 40, que se refiere al procedimiento de solicitud y reconocimiento de las convalidaciones, respondería a la habilitación concedida en las dos disposiciones adicionales referenciadas.

Sin embargo, debería incorporarse al texto el contenido del apartado 4 del artículo 5 del Real Decreto 242/2009.

En cuanto al artículo 41, debemos señalar que la titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno. El artículo 2 del EACM reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid. Igualmente lo hace el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983)-.

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que

“(…) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “en la esfera de sus atribuciones” así como la potestad de “dictar circulares e instrucciones”, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, por ley, y para la regulación de materias concretas y singulares.

En definitiva, resulta necesario que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares que, en este caso, no existe en el Decreto 64/2022 para desarrollar el procedimiento para el reconocimiento de las exenciones de la materia de Educación Física de Bachillerato por acreditar tener la condición de deportista de alto nivel o de alto rendimiento, sino únicamente para desarrollar el procedimiento para el reconocimiento de las exenciones de la materia de Educación Física por realizar estudios de las enseñanzas profesionales de Danza.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **Disposición Adicional primera** se refiere a la aplicación de lo dispuesto en la norma a la oferta específica del Bachillerato para personas adultas conforme la habilitación concedida en la Disposición Adicional tercera del Decreto 64/2022.

Según establece la MAIN: *“Las particularidades de la oferta específica del Bachillerato para personas adultas serán objeto de otra propuesta normativa que se encuentra en tramitación. No obstante, salvo determinados preceptos que afectan principalmente a la evaluación y*

permanencia, lo dispuesto en el presente proyecto de orden será de aplicación en esta oferta específica.

Se recoge esta circunstancia en una disposición adicional al tratarse de una reserva en la aplicación de la norma, que en aras a ofrecer una mayor claridad en la lectura de la norma al conjunto de los centros docentes que imparten el Bachillerato, que en su mayoría lo imparten en régimen ordinario, no se observa adecuada incorporar en el articulado”.

La **Disposición Adicional segunda** se refiere a los centros integrados y se dicta de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional cuarta del Decreto 64/2022.

La **Disposición Adicional tercera** recoge la normativa vigente en materia de protección de datos. Consta en el expediente tramitado para la elaboración del Proyecto, el informe favorable de la Delegada de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

La **Disposición Adicional cuarta** se refiere libros de texto y materiales curriculares.

Los apartados 1 y 2 se limitan a remitirse y reproducir el tenor de la Disposición Adicional cuarta de la LOE, sin efectuar desarrollo alguno a lo dispuesto en la citada Disposición.

En relación con el apartado 3, referido a los libros de texto, reiteramos el contenido del informe de la Abogacía General emitido el 13 de julio de 2016 en relación con el texto de la Disposición Adicional segunda de la Orden 2398/2016 y que se pronuncia en los siguientes términos:

“Por otra parte, la Disposición adicional segunda se refiere a los libros de texto y materiales didácticos en los centros y establece como regla general el mantenimiento –por un periodo mínimo de cuatro años- de los libros de texto y materiales didácticos. Sin embargo, tal regla admite excepción si la programación docente lo requiere, y se exige la autorización de los Directores de Área Territorial correspondientes, previo informe del Servicio de Inspección Educativa.

Como ya se indicó en el Dictamen de la Abogacía General de fecha 1 de diciembre de 2014, a propósito de un precepto se alcance semejante, en relación con la excepción, procede observar que la causa que lo motiva – si la programación docente lo requiere- reclamaría una mayor concreción normativa. Por otro lado, parece razonable suponer que la programación docente ha de

subordinarse a los contenidos del currículo ya fijados por la Administración Educativa, por lo que difícilmente pueden producirse cambios significativos que motiven la sustitución de los libros de texto y material didáctico. A efectos meramente dialécticos sólo parece plausible tal excepción para los supuestos en los que se produzca en un centro docente determinado su transformación al sistema bilingüe –que necesariamente exigirá la sustitución de aquellos materiales-. Finalmente, si la programación docente resulta alterada por causas generales, no parece muy apropiado que la autorización emane de un Director de Área Territorial, sino que convendría que tal decisión se tome por un órgano con competencia en todo el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Por todas estas razones se estima especialmente relevante la reconsideración del establecimiento de la excepción analizada, máxime cuando de la misma se pueden derivar consecuencias económicas desfavorables a las familias que tienen más de un hijo, y en particular a las familias numerosas, dignas de especial protección”.

La Disposición Adicional quinta se refiere a los alumnos que provengan de otras comunidades autónomas introduciendo una dispensa a la aplicación de la norma autonómica, pues el desarrollo curricular de las enseñanzas mínimas establecidas en el Real Decreto 243/2022, es diferente en cada Administración educativa y existen materias en otras comunidades autónomas que no forman parte de la ordenación académica establecida en la Comunidad de Madrid. Por este motivo, se establece que, cuando un alumno se traslade a la Comunidad de Madrid para continuar sus estudios de Bachillerato y entre sus antecedentes académicos se encuentren materias de Bachillerato no contempladas en el Decreto 64/2022, en caso de tenerlas superadas, se tomarán en cuenta las calificaciones obtenidas. No obstante, en caso de no haberlas superado y dada la imposibilidad de ser evaluado en la Comunidad de Madrid de dicha materia, por no formar parte de nuestra oferta educativa, no se computarán a efectos de materias pendientes.

Se trata de una dispensa en la aplicación de la norma que no contempla el Decreto 64/2022 y que, por tanto, excede de la habilitación que contiene y, como ya se argumentó, resulta necesario que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares que, en este caso, no existe.

Esta consideración tiene carácter esencial

La **Disposición Adicional sexta** se refiere a la consignación en los documentos de evaluación de los alumnos que cursen enseñanzas del sistema educativo español impartidas en lenguas extranjeras desarrollando el contenido de la Disposición Adicional segunda del Decreto 64/2022 en relación con los artículos 24 a 29 de la propia norma.

La **Disposición Adicional séptima** se dicta de conformidad con la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 243/2022.

La **Disposición Adicional octava** se refiere a los centros privados, sin que debamos hacer consideración alguna sobre su contenido.

La **Disposición Adicional novena** responde al contenido del Real Decreto 205/2023, de 28 de marzo, por el que se establecen medidas relativas a la transición entre planes de estudios, como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LOE.

Existe un error en la numeración de los dos últimos apartados que deberían ser 5 y 6.

En el apartado 5 -renumerado-, es errónea la referencia a "Cultura Audiovisual I" que, de acuerdo con el artículo 4, apartado 6, del Real Decreto básico, debería ser a "Cultura Audiovisual II".

La **Disposición Transitoria** única contempla la incorporación del alumnado que haya cursado el primer curso del Bachillerato en 2022-2023 a la organización del Bachillerato en tres años académicos, respondiendo a la Directriz 40, apartado b).

La **Disposición Derogatoria** única recoge las normas que serán derogadas tras la entrada en vigor de la presente propuesta normativa.

La Directriz 41 establece que se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

Por ello, se sugiere suprimir el inciso primero de carácter genérico, al tiempo que de mantenerse, se estructure su contenido en dos apartados, uno dedicado a la derogación expresa y otro a la derogación tácita.

La **Disposición Final primera** del Proyecto bajo la rúbrica “*Habilitación para su aplicación*”, autoriza a la dirección general con competencias en las enseñanzas de Bachillerato a adoptar, -en el ámbito de sus competencias-, cuantas medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en la presente orden.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar las resoluciones e instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, “en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiéndose por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.

La **Disposición Final segunda** establece 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 Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y de la atención de las consideraciones no esenciales incorporadas al Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

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

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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