

En Logroño, el 20 de junio de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

48/25

Correspondiente a la consulta urgente formulada, por el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Empleo, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifican el Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el Currículo de Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el Decreto 43/2022, de 21 de julio, por el que se establece el Currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, cuyo expediente administrativo consta de la siguiente documentación:

- Certificado Secretaría General Técnica (en adelante SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno en relación con la modificación del Decreto 42/2022, de 13 de julio de 2022, de fecha 17 de febrero de 2025.
- Aportación presentada mediante el registro electrónico, de fecha 05 de febrero de 2025.
- Certificado de consulta previa a través del Portal de Participación, de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno en relación con la modificación del Decreto 43/2022, de 21 de julio de 2022, de fecha 03 de marzo de 2025.
- Aportación presentada a través del Portal de Participación, de fecha 24 de febrero de 2025.
- Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de Educación Secundaria

Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, publicado en el BOR núm. 135, de fecha 15 de julio de 2022.

-Decreto 43/2022, de 21 de julio, por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, publicado en el BOR núm. 140, de fecha 22 de julio de 2022.

-Primer Borrador del Anteproyecto Decreto (en adelante AD) por el que se modifican el Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el Decreto 43/2022, de 21 de julio, por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, remitido por la Dirección General de Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 24 de marzo de 2025.

-Memoria Justificativa del Borrador inicial del AD, de la Dirección General (DG) de Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 25 de marzo de 2025.

-Resolución de inicio del AD, de la DG Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 25 de marzo de 2025.

-Diligencia de formación del expediente del AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 26 de marzo de 2025.

-Segundo Borrador del AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 26 de marzo de 2025.

-Memoria inicial del AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 26 de marzo de 2025.

-Resolución 7/2025 de apertura Trámite Audiencia, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 26 de marzo de 2025.

-Boletín Oficial de La Rioja núm. 61, de 28 de marzo, por el que se publica la Resolución 7/2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Empleo, de apertura del Trámite Audiencia, de fecha 28 de marzo de 2025.

-Certificado en relación con el trámite de audiencia mediante el Portal web de participación, de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 09 de abril de 2025.

-Informe complementario al trámite de audiencia, de la DG Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 10 de abril de 2025.

-Solicitud de dictamen al Consejo Escolar de La Rioja, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 10 de abril de 2025.

-Dictamen 1/2025, del Consejo Escolar de La Rioja, de fecha 23 de abril de 2025.

-Informe complementario al dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, de la DG Innovación y

Ordenación Educativa, de fecha 25 de abril de 2025.

-Tercer Borrador anteproyecto de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 25 de abril de 2025.

-Memoria relativa al AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 25 de abril de 2025.

-Solicitud de informe relativo al AD, al Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos (SOIESP), por parte de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 26 de abril de 2025.

-Solicitud de informe relativo al AD, al Servicio de Inspección Técnica Educativa, por parte de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 26 de abril de 2025.

-Informe respecto del AD, del Servicio de Inspección Técnica Educativa, de fecha 02 de mayo de 2025.

-Informe respecto del AD, del SOIESP, de fecha 05 de mayo de 2025.

-Informe complementario al informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa, de la DG de Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 09 de mayo de 2025.

-Informe complementario al informe del SOIESP, de la DG Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 13 de mayo de 2025.

-Cuarto Borrador del AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 13 de mayo de 2025.

-Memoria relativa al AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 14 de mayo de 2025.

-Solicitud de informe relativo al AD, a la DG de los Servicios Jurídicos (DGSSJJ), de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 14 de mayo de 2025.

-Informe complementario relativo al AD, de la DG Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 22 de mayo de 2025.

-Informe relativo al AD, de la DGSSJJ, de fecha 26 de mayo de 2025.

-Informe complementario al informe de la DGSSJJ, de la DG Innovación y Ordenación Educativa, de fecha 28 de mayo de 2025.

-Borrador final del AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de 27 de mayo de 2025, y 28 de mayo según el índice.

-Memoria final del AD, de la SGT de la Consejería de Educación y Empleo, de fecha 29 de mayo de 2025.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29/05/2025 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Empleo remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 30/05/2025, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo (LCCR), este órgano deberá ser consultado sobre los “(Ante)proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCCR).

Tal circunstancia concurre en el presente caso. El Decreto que pretende aprobarse es una norma dictada en desarrollo de la legislación básica del Estado (en particular, del Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato, y del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria), ex artículo 149.1.30ª CE, que le atribuye la configuración de las normas básicas de

desarrollo del artículo 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Con carácter general, además, el art. 6 bis.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que *“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 educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”* y, más en concreto, el art. 6.6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que *“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”*.

En suma, la preceptividad de nuestro dictamen no ofrece duda. Más aún si recordamos la (ST) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 26 de mayo de 2008, ECLI:ES:TSJLR:2008:8, que declaró nulo el Decreto 26/2007, de 4 de mayo por el que se establece el currículum de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por un defecto esencial al faltar el Dictamen de este Consejo Consultivo.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos pues examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR (LFAR).

1. Consulta previa

El art. 32 bis de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: 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 posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPACAP, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las

posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. 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 General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en este caso, se ha sometido a consulta previa de forma separada la modificación del Decreto 42/2022 y del Decreto 43/2022. En el primer caso, entre los días 27 de enero de 2025 y 14 de febrero de 2025, y, en el segundo, entre los días 10 a 28 de febrero de 2025, según consta en sendos certificados de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad digital y Portavocía del Gobierno de 17 de febrero de 2025 y 3 de marzo de 2025.

Las aportaciones recibidas en este trámite han sido consideradas y valoradas en la Memoria inicial justificativa de 25 de marzo de 2025.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 25 de marzo de 2025, fue dictada por el Director General (DG) de Innovación y Ordenación Educativa que, entre otras, tiene asignadas como competencias específicas, la de *“ordenación, desarrollo, evaluación e innovación en materia curricular”*, ex art. 14-k) del Decreto 53/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que su competencia en el presente caso no ofrece duda.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución, de 22 de octubre de 2024 dictada, como se ha dicho, por el órgano competente cumple adecuadamente con este requisito legal: i) describe el objeto y finalidad de la norma; ii) las normas que viene a desarrollar; y, iii) contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*.

3. Elaboración del borrador inicial

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación

de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3.En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

Consta en el expediente remitido a este Consejo un “1º borrador de Decreto”, fechado el 24/25 de marzo de 2025 y una Memoria inicial justificativa de 25 de marzo de 2025.

La Memoria incluye un apartado en relación con el **impacto de género** de la norma proyectada. A estos efectos, si bien se cita el art. 15 de la Ley estatal 3/2007, lo cierto es que estamos ante una consecuencia obligada y directa de lo dispuesto en el art. 22 de la Ley 7/2023, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, de modo que su ausencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria puede tener virtualidad anulatoria (Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 30 de enero de 2024, ECLI:ES:TS:2024:586).

Es cierto que el Gobierno de La Rioja no ha aprobado todavía las normas y directrices a las que se refiere el apartado 2 del artículo 22, para lo que dispone, a tenor de la Disposición Adicional segunda, de “*un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley*” (25 de abril de 2023), pero el citado art. 22 de la Ley prescribe, entre tanto, unos contenidos mínimos para estos informes, de modo que no puede despacharse este trámite mediante una mera negación de su impacto, huérfana de una mínima fundamentación, o, constatado éste, sin un examen de sus repercusiones y, en su caso, de las medidas tendentes a paliar sus efectos negativos (D.59/23).

Pues bien, aun de forma un tanto genérica, la Memoria inicial ha realizado este estudio de género, de modo que, en ausencia del citado protocolo específico, cabe dar por cumplido este trámite. Por otra parte, la Memoria de la SGT de 26 de marzo de 2023, vuelve a incidir en este estudio, ampliando y matizando alguna de las observaciones iniciales.

En cuanto al **estudio económico** previsto por el art. 34.3 LFAR, el centro gestor, sobre la base de que las modificaciones no afectan a ratios o cupos docente, entiende que la norma proyectada no supone coste económico.

Por último, en relación con el análisis específico de **simplificación administrativa** previsto en el art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa (LAER), el centro gestor lo entiende innecesario al no incluir el objeto de la norma nuevos trámites, ni comunicaciones, ni notificaciones electrónicas.

No obstante, debe señalarse que el centro gestor omite la ampliación de plazo que introducen las modificaciones previstas del art. 38 del Decreto 42/2022 y 39 del Decreto 43/2022, cuestión ésta sobre la que, igualmente, ha llamado la atención el correspondiente

informe del SOIESP.

En suma, puede decirse que este trámite se ha cumplido.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 26 de marzo de 2025. Se acompaña de un “2º borrador”, de igual fecha, que trae causa de dos modificaciones menores introducidas en el borrador inicial por la DG de Innovación y Ordenación Educativa.

5. Trámite de audiencia

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

Conviene, además, recordar que el trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*” (STS de 12 de octubre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:5834); iii) *“Se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y, iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el presente procedimiento quedó abierto este trámite de audiencia por información pública en el *portal web de participación* entre los días 28 de marzo de 2025 y 8 de abril de 2025, habiéndose recibido cuatro alegaciones (examinadas y descartadas por la DG, en su informe de fecha 10 de abril de 2025). A estos efectos, consta un certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de fecha 9 de abril de 2025.

La audiencia, como vemos, ha quedado en este caso reducida a 7 días hábiles, dada la tramitación urgente del Anteproyecto. Ahora bien, a pesar de que en el expediente queda debidamente motivada esta reducción (cfr. la Memoria de 25 de marzo de 2025), cabe advertir que no se ha incluido un Acuerdo o Resolución formal expresa, tal y como parece exigir el citado art. 36.3.

Por lo demás, y aun entendiendo la urgencia de aplicar las modificaciones previstas en el curso 2025/2026, este Consejo quiere subrayar la especial pertinencia de la audiencia corporativa prevista en el art. 36.1 *in fine* en decretos, como el actual, de amplia afectación subjetiva. Y ello al margen de que, en este caso, deba someterse también el decreto a dictamen preceptivo del Consejo Escolar de La Rioja.

Todo ello no quita, sin embargo, para que pueda darse por cumplido este trámite.

6. Informes y dictámenes preceptivos

Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente consta:

A) El Dictamen 01/2025 del Consejo Escolar de La Rioja, aprobado por su Comisión Permanente en la sesión celebrada el día 22 de abril de 2025. Sus sugerencias y recomendaciones fueron valoradas y, en parte, aceptadas e introducidas por el centro gestor en el “3º borrador” de Anteproyecto de fecha 25 de abril de 2025.

B) Informe de la Inspección Técnica Educativa de 2 de mayo de 2025. Sus observaciones y sugerencias han sido valoradas por el centro gestor en el informe de 9 de mayo de 2025 y, en su caso, incorporadas al “4º borrador” de 13 de mayo de 2025.

C) Informe del SOIESP, de fecha 5 de mayo de 2025. Sus observaciones y sugerencias han sido valoradas por el centro gestor en el un informe de 13 de mayo de 2025 y, en su caso, incorporadas al “4º borrador” de 13 de mayo de 2025.

D) Debe citarse también el informe complementario de la DG de Innovación y Ordenación Educativa de 22 de mayo de 2025, por cuanto introduce una modificación del art 54.2 del Decreto 42/2022, que suprime la concreción de la relación de las Medidas de Atención a la Diversidad, a fin de que el Decreto se ajuste a su evolución.

E) Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 23 de mayo de 2025. En cuanto al contenido del Decreto, la DGSSJJ insiste en dos consideraciones efectuadas ya por el SOIESP, que no habían sido acogidas por el centro gestor:

Ambos informes coinciden —y este Consejo corrobora— en que, en primer lugar, la introducción de los apartados 2 bis del art. 32 y 2 bis del art. 42 del Decreto 42/2022 plantea serias dudas de compatibilidad con la legislación básica vigente; y, en segundo lugar, en que la ampliación de plazos (tres meses), en los arts. 38 del Decreto 42/2022 y 39 del Decreto 43/2023, no se ajustaría a la finalidad legal de lograr la máxima celeridad en la tramitación de los procedimientos, ni parece acorde con la conveniencia de los estudiantes.

Por lo demás, la alusión al art. 122.2 de la LPACAP parece un tanto desenfocada de cara a la justificación de la ampliación, en tanto ahí se establece el *plazo máximo* de tres meses para dictar y notificar la resolución.

Por lo demás, como hemos indicado en numerosos Dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19, por todos) su preceptiva intervención se ha producido en último lugar, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final. Se trata con ello de que la DGSSJJ pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades y, va de suyo, la versión final del borrador de la norma.

F) Informe de la DG de Innovación y Ordenación Educativa, de 28 de mayo de 2025, que examina las observaciones de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. En atención a éstas, se vuelven a redactar los apartados 2 bis del art. 32 y 2 bis del art. 42 del Decreto 42/2022 (sobre ello volveremos en el Fundamento Jurídico cuarto), y se fija en un mes los antes aludidos plazos máximos de resolución. Estas modificaciones dan lugar al “5º y último borrador” del Decreto, de 28 de mayo de 2025.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final, de 29 de mayo de 2025, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango formal de la misma

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración riojana.

En relación con la norma que nos ocupa, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) confiere a nuestra Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

De entrada, por tanto, es clara la competencia autonómica para acometer una regulación como la que persigue el Anteproyecto que comentamos, si bien, obviamente, la regulación autonómica debe tener presente y respetar el marco jurídico básico estatal derivado, en particular, de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1. 30ª de la CE. A todo ello nos referíamos ya en nuestros dictámenes D.38/14, D.36/22 o D.62/22.

Así las cosas, la competencia de la CAR, en la materia que nos ocupa, queda enmarcada por la LO 2/2006 y varios Reales Decretos de desarrollo. En particular debemos citar nuevamente el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, y el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato, que ostentan carácter básico.

También incide en este terreno, el art. 8.Uno.2 del EAR, a cuyo tenor corresponde a la CAR, con carácter exclusivo, la competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja, competencia ésta que, como indican los dictámenes D.11/99 y D.2/10, no es sino una derivación concreta de dicha

potestad de autoorganización.

En suma, por tanto, la CAR ostenta de suficiente título competencial para adoptar la norma sometida a consulta, que por lo demás no viene sino a modificar decretos ya vigentes en el ordenamiento autonómico.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, la obtiene de lo ordenado en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (arts. 6.6 y 6 bis.3).

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) de Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Como su propio título indica, la norma proyectada pretende modificar el Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y el Decreto 43/2022, de 21 de julio, por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre la base de que, en el tiempo transcurrido desde que entraron en vigor, se han puesto de manifiesto determinadas carencias y necesidades de mejora técnica, lo cual hace necesario la actualización de algunas de sus disposiciones.

A tal efecto, el AD consta de dos artículos. El primero modifica el Decreto 42/2022 y consta de 13 apartados, dedicándose los tres últimos a la modificación de sus Anexos II, IV y V. El segundo modifica el Decreto 43/2022 y consta de 8 apartados. Por último, el Decreto se cierra con una Disposición Final que prevé su entrada en vigor.

Su contenido merece, a este Consejo Consultivo, un juicio *general* favorable, pues se considera ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR.

Por lo demás, a largo del procedimiento de elaboración de la norma se han ido teniendo en consideración diversas modificaciones que han mejorado la calidad de la norma.

2. Sin perjuicio de lo anterior, subsiste, empero, una cuestión en la que es preciso detenerse: la corrección competencial de la introducción de criterios de cara a la decisión de promoción del alumnado de un curso a otro (**art. Primero.Seis**) y a la obtención del título de Secundaria (**art. Primero.Ocho**).

Como ya hemos señalado, el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria tiene carácter básico (cfr. así su DF 1ª). Y no hace falta insistir así en que, en determinadas condiciones, el Estado pueda dictar normas básicas de rango reglamentario. De hecho, existe ya una amplia jurisprudencia constitucional dedicada precisamente a esta posibilidad en el ámbito educativo.

De otra parte, recordemos que, desde un inicio, el TC ha considerado las bases estatales como un común denominador normativo dirigido a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales. *“Lo que la Constitución persigue — señaló ya su Sentencia 1/1982 y reiterado frecuentemente después— al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada [...] es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”*.

Pues bien, la estructura, finalidades, objetivos y evaluación de la educación secundaria —y otro tanto ocurre en el resto de las etapas— tiene carácter básico, por ser elementos con los que el Estado cumple, justamente, su “«función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), configurando la estructura general de esta etapa de la educación obligatoria. Es más, la competencia básica estatal en esta materia permite una extensión mayor en detalle y concreción de esos elementos estructurales” (STC 51/2019, FJ 3, y, en el mismo sentido, SSTC 14/2018, 31/2018 o 96/2018). Por lo demás, el TC ha reiterado también que la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” del art.149.1.30ª de CE es un ámbito “en el que la competencia normativa estatal es plena” (STC 184/2012, FJ3).

Todo ello, sin embargo, no excluye —claro está— la intervención de las CCAA, que mantienen sus competencias de desarrollo y complemento normativo, si bien no pueden contrariar en su ejercicio las bases estatales establecidas.

En consecuencia, debemos cotejar si lo previsto en el art. Uno. 6 y 8 del Decreto proyectado contraviene o es compatible con las bases estatales vigentes sobre la cuestión y, por ende, de obligado cumplimiento.

3. El Real Decreto 217/2022, recogiendo lo dispuesto ya en los art. 28 y 31 de la LO 2/2006, de Educación, establece lo siguiente:

“Artículo 16. Promoción.

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

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

Artículo 17. Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

1. Obtendrán el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria los alumnos y alumnas que, al terminar la Educación Secundaria Obligatoria, hayan adquirido, a juicio del equipo docente, las competencias clave establecidas en el Perfil de salida y alcanzado los objetivos de la etapa, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.3.

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

Por su parte, el Decreto autonómico proyectado, en un afán de facilitar las decisiones, en este contexto, de los equipos docentes, inicialmente modificó el apartado 2 y añadió un nuevo apartado 2 bis) al art. 32, que quedaron redactados en los siguientes términos:

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

“2 bis) Para facilitar la toma de decisiones por parte de los equipos docentes sobre la promoción del alumnado, se podrá tomar en consideración que un alumno o alumna repetirá curso cuando tenga evaluación negativa en tres o más materias. Asimismo, con idéntica finalidad y de manera excepcional,

se podrá decidir la promoción de un alumno o alumna con evaluación negativa en tres materias cuando se den simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) Que no tenga evaluación negativa simultáneamente en Lengua Castellana y Literatura y en Matemáticas.*
- b) Que el equipo docente considere que la naturaleza de las materias con evaluación negativa no impide al alumno o alumna seguir con éxito el curso siguiente, que tiene expectativas favorables de recuperación y que la promoción beneficiará su evolución académica”.*

Y modificó también la redacción del apartado 1 y añadió un nuevo apartado 2 bis) al artículo 42, que quedaron redactados en los siguientes términos:

“1. Obtendrá el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria el alumnado que, al terminar la Educación Secundaria Obligatoria, haya adquirido las competencias clave establecidas en el Perfil de salida y alcanzado los objetivos de la etapa, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 24.3 de este Decreto”.

“2 bis) Para facilitar la toma de decisiones sobre la titulación del alumnado por parte de los equipos docentes, estos podrán tomar en consideración que un alumno o alumna ha alcanzado las competencias clave y los objetivos de la etapa establecidos en el Perfil de salida y, en consecuencia, titulará, cuando se den simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) Que la suma de los periodos lectivos semanales establecidos en el Anexo IV de las materias o ámbitos de la Educación Secundaria Obligatoria no superados por el alumno o alumna sea inferior a 10 horas.*
- b) Que la media aritmética de las calificaciones obtenidas en todas las materias o en todos los ámbitos matriculados para ese curso académico sea igual o superior a 5.*
- c) Que no se ha producido un abandono por parte del alumno o alumna en las materias con evaluación negativa.*

A estos efectos, en los criterios de titulación establecidos por los centros docentes, no se podrán fijar número ni tipología de materias no superadas”.

Tanto el SOIESP como la Dirección General de los Servicios Jurídicos han cuestionado —y este Consejo se suma— la compatibilidad de este desarrollo normativo con lo establecido en la norma básica, apoyándose además en un precedente de anulación de similares términos en la jurisdicción contenciosa (STSJ de Madrid 637/2024, de 4 de noviembre, ECLI:ES:TSJM:2024:14036), si bien es cierto que, en algún otro caso, se ha reconocido a la CA un espacio más amplio de decisión sobre estas cuestiones (STSJ de Galicia 746/2023, de 18 de octubre de 2023, ECLI:ES:TSJGAL:2023:6923).

En este sentido, no es baladí comenzar reconociendo que nos hallamos ante una tipología competencial muy controvertida, en donde, en la práctica, resulta a veces muy difícil y conflictivo delimitar los respectivos ámbitos competenciales.

Con todo, a juicio de este Consejo, las modificaciones previstas inicialmente planteaban, en efecto, serias dudas de compatibilidad con lo dispuesto en la normativa básica.

A) El art. 16.2 del RD dispone que la decisión de la promoción, en caso de que el estudiante tenga evaluación negativa de más de dos materias, recae en el equipo docente, el cual, a tal efecto, debe verificar el cumplimiento de las tres condiciones ahí mismo previstas. No parece así posible establecer condiciones distintas que, de alguna forma, alteren el régimen común que persigue la norma básica.

Pues bien, aun cuando los términos empleados por el AD en el nuevo art. 32.2 bis) tengan carácter potestativo: i) en su primer inciso, parece presuponer que con tres o más materias suspensas no se promociona, al margen de las condiciones del apartado segundo del art. 32, que son las de la norma básica; ii) a continuación, establece un requisito adicional sólo para el supuesto de tres materias suspensas, pese a que la norma básica no limita la decisión de promoción del equipo docente a esa cifra *“a) Que no tenga evaluación negativa simultáneamente en Lengua Castellana y Literatura y en Matemáticas”*, que no se halla previsto en la norma básica y cuyo tenor, además, parece contradecir la intención del art. 16.2, que prescinde de la distinción entre materias. De hecho, de manera expresa, el art. 17.2, a la hora de establecer los criterios de adquisición del título, excluye los que impliquen *“la fijación del número”* o *“la tipología de las materias no superadas”*.

B) En cuanto al art. 42 (obtención del título de secundaria), la duda se centra en la previsión de su apartado 2 bis), letra a): *“Que la suma de los periodos lectivos semanales establecidos en el Anexo IV de las materias o ámbitos de la Educación Secundaria Obligatoria no superados por el alumno o alumna sea inferior a 10 horas”*, en tanto, indirectamente, puede dar lugar a una limitación en el número de materias según su tipología, algo que, ya hemos señalado, prescribe el art.17.2 del RD.

4. El centro gestor, atendiendo a las consideraciones efectuadas en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, incorpora una nueva redacción de los anteriores artículos en el borrador final del Decreto de 27 de mayo de 20257:

“Seis. Se modifica el apartado 2 y se añade un nuevo apartado 2 bis al artículo 32 que quedan redactados en los siguientes términos:

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

«2 bis) Además de en los casos anteriores, para facilitar la toma de decisiones por parte de los

equipos docentes sobre la promoción del alumnado, aquellos podrán decidir la promoción de un alumno o alumna cuando se den simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) Que la media aritmética de las calificaciones obtenidas en todas las materias o ámbitos en que se encuentre matriculado el alumnado en ese curso académico sea igual o superior a cinco.
- b) Que la suma de los periodos lectivos semanales establecidos en el Anexo IV de las materias o ámbitos con evaluación negativa no sea superior a diez. A estos efectos no se considerarán las materias pendientes de cursos anteriores.
- c) Que el equipo docente considere que la naturaleza de las materias con evaluación negativa no impide al alumno o alumna seguir con éxito el curso siguiente, que tiene expectativas favorables de recuperación y que la promoción beneficiará su evolución académica».

...

Ocho. *Se modifica la redacción del apartado 1, se añade un nuevo apartado 2 bis al artículo 42, y se modifica la redacción del apartado 6, quedando redactados del siguiente modo:*

«1. Obtendrá el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria el alumnado que, al terminar la Educación Secundaria Obligatoria, haya adquirido las competencias clave establecidas en el Perfil de salida y alcanzado los objetivos de la etapa, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 24.3 de este Decreto».

«2 bis) Para facilitar la toma de decisiones sobre la titulación del alumnado por parte de los equipos docentes, estos podrán tomar en consideración que un alumno o alumna ha alcanzado las competencias clave y los objetivos de la etapa establecidos en el Perfil de salida y, en consecuencia, titulará, cuando se den simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) Que la media aritmética de las calificaciones obtenidas en todas las materias o en todos los ámbitos matriculados para ese curso académico sea igual o superior a 5.
- b) Que no se ha producido un abandono por parte del alumno o alumna en las materias con evaluación negativa.

A estos efectos, en los criterios de titulación establecidos por los centros docentes, no se podrán fijar número ni tipología de materias no superadas».

A) La nueva redacción del apartado 2 bis), del art. 32 presenta todavía, a nuestro juicio, algunas dudas relativas a su sometimiento a la norma básica.

En primer lugar, si concurre la condición prevista en la letra c) estamos, sin más, en un supuesto de aplicación de la promoción *ex art. 32.2*, que no exige otra cosa que lo previsto en este apartado c).

En segundo lugar, lo que parece ajustarse más a la vigente previsión normativa básica no es añadir un nuevo caso de promoción “*Además de en los casos anteriores...*”, sino que, a fin de facilitar la decisión, *ex art. 32.2*, de promoción por parte de los equipos docentes para lo que deben estimar, únicamente, que “*las materias o ámbitos no superados no les*

impiden seguir con éxito el curso siguiente”, *“que tienen expectativas favorables de recuperación”* y *“que dicha promoción beneficiará su evolución académica”*, puedan tomar en consideración los criterios que se relacionan.

Y, en tercer lugar, la condición prevista en el apartado b), como veíamos antes, puede pugnar con la exclusión de *“la fijación del número y la tipología de las materias no superadas”*. De hecho, el centro gestor parece asumir esta consideración y ha suprimido esta condición en la última redacción del art. 42.2 bis).

B) En lo que atañe ahora, justamente, a los términos de esa última redacción del art. 42.2 bis) —*Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria*—, este Consejo considera que la previsión autonómica se halla dentro de su ámbito de desarrollo, no contraviniendo lo dispuesto con carácter básico.

5. Como cuestión de técnica normativa que afecta a la seguridad jurídica, debemos insistir en la conveniencia de seguir las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, especialmente en normas modificadoras de otras anteriores (vid. dictamen D.55/24).

En particular, hay una modificación paralela del *“procedimiento de reclamación de los resultados de evaluación”* que afecta a los dos Decretos con distinto alcance. Así, el artículo Primero.Siete modifica el artículo 38.7-e) del Decreto 42/2022, y el artículo Segundo.Cinco modifica el artículo 39.9-e) del Decreto 43/2022. Son dos cambios paralelos, con voluntad de unificar el procedimiento y plazos de reclamación.

Sin embargo, en la modificación del Decreto 42/2022 para la ESO, se añade el último párrafo que recoge la prohibición de *reformatio in peius*: *“De la decisión que resuelva el recurso o reclamación, en ningún caso, podrá derivar una situación más desfavorable para el alumno o alumna que hubiera realizado la impugnación”*. Esa misma frase aparece en el artículo 39.9 del Decreto 43/2022 para Bachillerato, pero no se incluye en el texto que modifica su redacción.

Evidentemente, el Consejo recomienda que se mantenga tal prohibición, por aplicación de lo previsto en el artículo 9.3 CE y en los artículos 88.2 y 119.3 de la LPACAP. Pero, una interpretación conjunta de la modificación propuesta permitiría sostener que se quiere suprimir tal prohibición en la etapa de Bachillerato.

Cabe además pensar que, en realidad, no existía intención de modificar este punto y que, simplemente, se ha omitido por error este inciso del art. 39.9-e) del Decreto 43/2022, a la vista de que, en este Decreto (a diferencia del Decreto 42/2022), tal inciso se había insertado en un párrafo separado, a continuación del apartado 9-e). Ello lleva también a recordar, tal y como este Consejo hace regularmente, la importancia de ajustar la subdivisión

formal interna de los artículos a las directrices de técnica normativa, a fin de evitar dudas en su aplicación y cita.

CONCLUSIÓN

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual ha sido elaborada con arreglo al procedimiento correspondiente, cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es conforme a Derecho, a salvo de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico Cuarto en relación con el nuevo art. 32.2 bis) del Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO