



A.G.- 29/2022

INFC. - 2021/681

S.G.C.- 81/2022

S.J.-343 /2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía en relación con un **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen determinados aspectos sobre la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, así como en las enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 18 de abril de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

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

- Proyecto de Decreto con sus antecedentes.

- Dictamen 4/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 24 de febrero de 2022 así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del profesorado y de las centrales sindicales, el 24 de febrero de 2022 y por los Consejeros representantes de la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos Francisco Giner de los Ríos, el 28 de febrero de 2022.

- Informe 4/2022 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 1 de febrero de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 21 de abril de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) con sus antecedentes de fecha 17 de enero de 2022 y 7 de marzo de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 27 de enero de 2022, 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 la Dirección General Infancia, Familia y Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), 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 de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 27 de enero de 2022, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 4 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 8 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 4 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 27 de enero de

2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 26 de enero de 2022 en que se hace constar que no realizan observaciones al Proyecto.

- Escritos con observaciones al Proyecto de Decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 4 de febrero de 2022; por la de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 7 de febrero de 2022, a instancia de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad con informe de 4 de febrero de 2022 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 28 de enero de 2022.

- Informe de 9 de febrero de 2022 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, emitido de conformidad con el artículo 8 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), en relación con la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) de 12 de marzo de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Escritos de alegaciones de la Federación Española de Enfermedades Raras de 4 de abril de 2022; de Comisiones Obreras de Madrid con entrada de 4 de abril de 2022 y de la Confederación Española de Familia de Personas Sordas, FIAPAS, de 1 de abril de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 25 de abril de 2022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto regular determinados aspectos sobre la evaluación, promoción y titulación en las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional y enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller.

La motivación para promover el Proyecto del Decreto, según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) tendría una única causa estratégica:

“En el calendario de implantación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOMLOE), recogido en su disposición final quinta, la nueva ley prevé la incorporación de las modificaciones previstas en diferentes fases. De acuerdo con dicho calendario, las modificaciones introducidas en la evaluación y condiciones de promoción de las diferentes etapas educativas, así como las relativas a las condiciones de titulación de Educación Secundaria Obligatoria, ciclos formativos de Grado Básico y Bachillerato se implantarán al inicio del curso siguiente a la entrada en vigor de la ley, si bien la incorporación gradual de las modificaciones introducidas en el currículo, la organización y objetivos de las distintas etapas se posponen al curso escolar que se inicie un año después.

De acuerdo con ello, con fecha 17 de noviembre de 2021, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, de aplicación transitoria, en tanto no se publiquen los reales decretos que establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas en la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato dentro del sistema educativo derivado de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, desarrollen estos aspectos relacionados con la evaluación, la promoción y la titulación.

El día 30 de marzo de 2022 se publicó 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 día 6 de abril de 2022 se publica el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato. En ambos reales decretos se deroga, en

el primero parcialmente y en el segundo ya del todo, el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, si bien se seguirá aplicando, transitoriamente durante el presente curso 2021-2022 en todos los cursos y niveles y hasta la finalización del curso escolar 2022/2023 en los que todavía no se hayan implantado las modificaciones previstas en los reales decretos citados, tal y como establecen sus disposiciones transitorias, derogatorias y finales.

El Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, ya recogía modificaciones que afectaban significativamente a la evaluación, la promoción y la titulación de las etapas mencionadas, por lo que la Comunidad de Madrid inició la tramitación de la normativa propia que desarrollara la normativa estatal y regulara la evaluación, promoción y titulación, en su caso, en las diferentes etapas educativas.

Así pues, estando en tramitación el proyecto de decreto para su aplicación en la Comunidad de Madrid, se produce la publicación y entrada en vigor de los mencionados Reales Decretos 217/2022, de 29 de marzo, y 243/2022, de 5 de abril, lo que obliga a esta Administración a modificar el enfoque de esta norma. No obstante, se considera necesario continuar con la tramitación de dicha norma, si bien dotándole de una vigencia temporal hasta la finalización del curso 2022/2023, para establecer criterios uniformes y ofrecer seguridad jurídica a la comunidad educativa.

Procede pues, en tanto que no se publiquen los decretos que desarrollen estos aspectos en nuestro ámbito autonómico, regular para la Comunidad de Madrid, ya para el año académico 2021-2022 y para los cursos y niveles no afectados por el calendario de implantación de las modificaciones de la LOMLOE en el curso 2022-2023, la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, de aplicación a las enseñanzas derivadas del sistema educativo de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) aún vigentes; regulación amparada por el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, centrándose el proyecto de decreto en aquellas enseñanzas conducentes a titulación”.

Se compone de una Parte Expositiva, de una Parte, Dispositiva conformada por veintisiete artículos, distribuidos en cinco capítulos, y una Parte Final integrada por una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, seguida de un Anexo.



El capítulo I consta de un único artículo que establece el objeto y ámbito de aplicación.

El capítulo II establece en sus trece artículos, artículos 2 a 14, los aspectos relativos a la evaluación, promoción y titulación que se derivan de lo dispuesto en el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional (en adelante Real Decreto 984/2021) y afectan a la Educación Secundaria Obligatoria.

El capítulo III se compone de ocho artículos, 15 a 22, en los que se recogen las cuestiones que, en el ámbito de la evaluación, la promoción y la titulación afectan al Bachillerato.

El capítulo IV, artículos 23 a 25, regula la materia objeto de la norma en relación con la educación de personas adultas.

Finalmente, el capítulo V, artículos 26 y 27 se refiere a la formación profesional.

La Disposición Transitoria única incluye las condiciones en las que los alumnos que realizaron el primer curso de Bachillerato en el curso 2020-2021 y disponen de otras titulaciones académicas – en concreto el título Profesional de Música y Danza o título de Técnico Superior de formación profesional – puedan ser propuestos para la obtención del título de Bachiller.

La Disposición Derogatoria única, establece los artículos que van a ser derogados, del Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Decreto 48/2015) y del Decreto 52/2015, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de Bachillerato (en adelante, Decreto 52/2015), al quedar recogido su contenido en el Proyecto con las adaptaciones derivadas del desarrollo reglamentario del Real Decreto 984/2021.

La Disposición Final primera contempla la habilitación para el desarrollo normativo.



En último lugar, la Disposición Final segunda establece la entrada en vigor de la norma, que será aplicable hasta la finalización del curso escolar 2022-2023.

El Anexo recoge el procedimiento para la propuesta de incorporación al alumnado a un programa de diversificación curricular durante los años académicos 2021-2022 y 2022-2023.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

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

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

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

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

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.



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 3 de la LOE establece que:

"1. El sistema educativo se organiza en etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza de forma que asegure la transición entre los mismos y, en su caso, dentro de cada uno de ellos.

2. Las enseñanzas que ofrece el sistema educativo son las siguientes:

- a) Educación infantil.
- b) Educación primaria.
- c) Educación secundaria obligatoria.
- d) Bachillerato.
- e) Formación profesional.
- f) Enseñanzas de idiomas.
- g) Enseñanzas artísticas.
- h) Enseñanzas deportivas.
- i) Educación de personas adultas.
- j) Enseñanza universitaria."

El artículo 6 de la LOE se refiere al currículo en los siguientes términos:

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

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

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

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del



currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

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

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

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

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

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

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

9. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá establecer currículos mixtos de



enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

Específicamente, las evaluaciones, promociones y titulaciones de ESO, Bachillerato y Formación Profesional se regulan, con carácter básico en los artículos 28 a 31, 36, 37, 43 y 44 de la LOE.

En cuanto a distribución de competencias, el artículo 6.bis de la LOE establece:

“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”.

La Disposición Final quinta de Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOMLOE), en el apartado 2 estableció:

“2. Al inicio del curso siguiente a la entrada en vigor de esta Ley se implantarán:



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 1000246739598183973976

- a) Las modificaciones introducidas en la evaluación y condiciones de promoción de las diferentes etapas educativas.
- b) Las modificaciones introducidas en las condiciones de titulación de educación secundaria obligatoria, ciclos formativos de grado básico y bachillerato.
- c) La titulación de las enseñanzas profesionales de música y danza.
- d) Las condiciones de acceso a las diferentes enseñanzas”.

De acuerdo con ello, con fecha 17 de noviembre de 2021, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, con carácter básico, el Real Decreto 984/2021, que reguló con carácter provisional la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO), el Bachillerato y la Formación Profesional.

Con carácter definitivo, la evaluación, promoción y titulaciones fueron reguladas, en relación con la ESO y el Bachillerato, por los Reales Decretos 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la ESO (en adelante, Real Decreto 217/2022) y 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante, 243/2022), derogando el primero parcialmente y el segundo en su totalidad, los Reales Decretos 984/2021 y 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 1105/2014) aunque siguen aplicándose en virtud del régimen transitorio de los Reales Decretos en los términos que contemplan sus Disposiciones transitorias primera y segunda.

Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.

El Proyecto de Decreto se configura, según su artículo 1, como una norma autonómica que pretende regular determinados aspectos sobre la evaluación, promoción y titulación en la enseñanzas de ESO, Bachillerato, Formación Profesional y enseñanza de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en ESO y de Bachiller en los cursos y niveles en los que se aplique el Real Decreto 984/2001 de conformidad con el régimen transitorio de los Reales Decretos 217/2022 y 243/2022.

El Proyecto participaría de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

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

Sin embargo, tenemos que partir de la base de que la regulación que se pretende implicaría, según se desprende del articulado, y aunque al fijarse el objeto de la norma no se utiliza el término desarrollo y complemento, en realidad hacerlo en relación con una norma ya derogada en su totalidad, el Real Decreto 984/2021, en virtud de la Disposición Derogatoria única del Real Decreto 243/2022 y con efectos desde 7 de abril de 2022. No obstante, no es posible obviar la aplicación transitoria del citado Real Decreto 984/2021 en virtud de las Disposiciones Transitorias segunda y Final tercera del Real Decreto 217/2022, para la ESO y las Disposiciones Transitoria segunda y Final cuarta del Real Decreto 243/2022, para el Bachillerato.

Todas ellas mantienen que en el curso escolar 2022-2023, seguirá siendo de aplicación, para determinados cursos, el Real Decreto 984/2021.

La utilización de la expresión “seguirá siendo de aplicación” en relación con el Real Decreto 984/2021 implica que lo será, con carácter general, también, durante el curso 2021-2022, pues la interpretación contraria llevaría al absurdo de que las nuevas normas se aplicasen, con carácter general, durante el curso ya iniciado cuando entran en vigor y solo parcialmente en el siguiente.

Así, nos encontramos ante una norma que, aunque formalmente derogada, se aplica temporalmente con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva y únicamente para determinados cursos de ESO, Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Básico de Formación Profesional. De acuerdo con ello, es necesario determinar si, durante esa etapa de aplicación transitoria, sería posible su desarrollo y complemento por la Comunidad de Madrid.

Debemos partir de la base, como indicamos en la consideración segunda, de que 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.

De acuerdo con ello, sería contrario al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas el mantener la aplicación del contenido de la norma básica derogada durante más de un curso, sin que tales Comunidades Autónomas puedan completarla o desarrollarla.

Por otra parte, hay que apreciar, como ya indicamos, que la derogación de la norma básica debe ser interpretada en el marco de las disposiciones transitorias que mantienen su aplicación hasta la finalización del curso 2022-2023 para determinados cursos.

A título ilustrativo, haremos referencia al Dictamen 298/2019, de 3 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña que respondiendo a una consulta formulada por el Departamento de la Presidencia en materia de simplificación normativa y sobre la aplicación de la técnica de la derogación, distingue entre la vigencia y la eficacia de una norma en los siguientes términos:

“Tampoco hay que confundir la pérdida de vigencia con la pérdida de eficacia de una norma. De una manera generalizada se piensa que el efecto típico de la derogación es el cese de la eficacia y, por lo tanto, la inaplicabilidad de la norma, tanto en vía administrativa como en vía judicial de la norma derogada. Pero eso no es más que una simplificación. La doctrina civil pone de relieve que el concepto de “aplicabilidad de la norma” no coincide con el de vigencia, de manera que la aplicabilidad judicial puede extenderse a normas no vigentes. La doctrina administrativa y constitucional utiliza mayoritariamente el término “eficacia” para referirse a la aplicabilidad. En cualquier caso, estos aspectos dependen de las normas de intertemporalidad –habitualmente disposiciones transitorias– contenidas en cada disposición normativa. La eficacia –hay que leer, también, la aplicabilidad– hace referencia al desarrollo de efectos de una norma.

Es cierto que la pérdida de vigencia de una norma comporta también, como regla general, la pérdida de su eficacia, pero hay muchos casos en que no es así. Para que la configuración del efecto derogatorio fuera así de claro sería necesario que la disposición normativa derogatoria se subrogara inmediatamente en la disposición normativa derogada en la regulación de la materia que se trata. Eso solo ocurre cuando hay una sustitución total de una disposición por otra. En la práctica, en cambio, hay numerosos ejemplos que avalan la disociación entre la vigencia –entendida como la existencia o pertenencia al sistema normativo– y la eficacia –entendida como la idoneidad reguladora de la norma.

Entre los casos de disociación de la vigencia y la eficacia se encuentran aquellos en los cuales: a) los efectos de una norma se agotan totalmente o parcialmente durante su vigencia; b) los efectos de la norma se ven desplazados o suspendidos temporalmente por la misma disposición que la aprueba o por otra de posterior; y c) los efectos de la norma se prolongan más allá de la vigencia.

Por eso, a diferencia de la vigencia, la eficacia es una calidad que solo se puede predicar de las normas (no de las disposiciones que las contienen). La eficacia es la capacidad actual de una



norma jurídica para regular una determinada situación y, por lo tanto, solo se puede predicar de una norma jurídica vigente. Sólo una ley o un reglamento que es o que ha sido vigente puede ser eficaz. Pero nada impide que una norma jurídica que ya no es vigente siga teniendo efectos durante algún tiempo, del mismo modo que también es posible que una norma vigente no desarrolle ningún efecto hasta pasado cierto tiempo. Existe, pues, una disociación entre vigencia y eficacia” (...)

(...) el fenómeno de la ultra actividad, que es aquel supuesto en el cual una norma jurídica ya derogada, que formalmente ya no está en vigor, prolonga todavía sus efectos después de la derogación. Así, la vigencia no puede confundirse con la eficacia ni con la aplicabilidad. La vigencia es solo la magnitud formal que delimita en el tiempo la fuerza de obligar de una disposición jurídicamente válida dentro de un ordenamiento jurídico determinado. La vigencia solo se puede predicar de disposiciones generales y de las normas que contienen. Por eso puede hablarse con propiedad tanto de disposiciones normativas como de normas jurídicas vigentes o derogadas. De lo expuesto se deriva claramente que la pérdida de vigencia de una norma no siempre lleva aparejada la extinción de sus efectos.

Esta disociación ha sido recogida por el Tribunal Supremo, entre otros, en la Sentencia de 30 de mayo de 1991 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, FJ 2: “Se suele considerar [...] la derogación en términos de existencia del acto normativo, que habría muerto cuando lo cierto es que la derogación más que en el terreno de la existencia se sitúa en el terreno de la sucesión de normas en el tiempo ya que la norma derogada sigue existiendo y produciendo efectos –aun después de su derogación– respecto de las situaciones nacidas a su imperio.”

Sobre la aplicabilidad de las normas derogadas y, en concreto, sobre la derogación de las normas reguladoras de las bases de subvenciones: ¿cómo puede afectar a la derogación a los actos dictados a su amparo?

Las disposiciones administrativas y las normas derogadas dejan de formar parte del ordenamiento jurídico desde el momento en que pierden su vigencia, pero eso no siempre implica que resulten inaplicables. Como ya se ha indicado, si bien toda disposición normativa vigente es, en principio, aplicable –a no ser que se haya suspendido temporalmente la eficacia–, no toda norma aplicable es vigente. La aplicabilidad hace referencia a la calidad de una norma de ser aplicada por los operadores jurídicos y se corresponde con la eficacia de la norma. Una norma derogada puede seguir desplegando sus efectos y, por lo tanto, puede seguir siendo aplicada por los operadores jurídicos. En estos casos, se habla de la ultra actividad o la pervivencia de una disposición normativa que ya no es vigente”.

Aquí está el centro de gravedad del problema y en tal aspecto primordial, que tiene como punto de referencia la realidad social, hemos insistido una y otra vez desde distintas pero compatibles y complementarias perspectivas. No tiene sentido continuar el proceso sobre la inconstitucionalidad de "normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad (STC 160/1987). Por idéntica razón, para excluir "toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar, puede resultar útil -conveniente- su enjuiciamiento aun cuando haya sido derogada (160/1987)".

Hay que distinguir, por tanto, entre vigencia y eficacia de la norma, de forma tal que, una derogada, puede ser eficaz tras la entrada en vigor de la nueva norma derogatoria, como ocurre en este caso.

Sentado ello, hay que preguntarse si esa norma derogada pero aplicable y eficaz en los términos contemplados en el régimen transitorio de la nueva normativa puede ser desarrollada y complementada por la Comunidad de Madrid a través de un Decreto.

Consideramos que esa posibilidad podría justificarse por una doble vía:

En relación con la ultraactividad de las normas, el Tribunal Constitucional cuando existe una derogación expresa de la norma que, a pesar de ello, despliega su eficacia tras la entrada en vigor de la nueva, utiliza el concepto "vestigio de vigencia" para explicarlo considerando, que esa aplicación ultractiva, implica vigencia, aunque parcial. Las sentencias del Tribunal Constitucional 385/1993, de 23 de diciembre con referencia a la STC 199/1887 y la posterior 124/2003, de 19 de junio establecen:

"Aquí está el centro de gravedad del problema y en tal aspecto primordial, que tiene como punto de referencia la realidad social, hemos insistido una y otra vez desde distintas pero compatibles y complementarias perspectivas. No tiene sentido continuar el proceso sobre la inconstitucionalidad de "normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad (STC 160/1987). Por idéntica razón, para excluir "toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar", puede resultar útil -conveniente- su enjuiciamiento aun cuando haya sido derogada (160/1987)".

Así, podría defenderse, en base a dicho criterio, que el Real Decreto 984/2021 puede ser desarrollado por la Comunidad de Madrid al existir, en relación con el mismo vestigio de vigencia derivados de las Disposiciones transitorias de las nuevas normas.



La segunda posibilidad de desarrollo y complemento de la norma derogada en virtud del contenido de las normas transitorias, sería la recogida, por ejemplo, en la doctrina sentada en el artículo "Las normas derogadas. Validez, vigencia, aplicabilidad" por D. Jesús Delgado Echeverría, Catedrático de Derecho Civil en la Universidad de Zaragoza que argumenta:

"Esta determinación del intervalo de subsunción por la norma derogante no equivale a la técnica de la derogación retardada. Cuando el legislador no lo ha hecho de este modo, sino que deroga inmediatamente todas las normas de la ley anterior, incluso aquellas para las que dispone su aplicación a hechos futuros durante cierto tiempo, entendemos que estas normas han perdido su vigencia. Se aplican, sí, pero con fundamento en la fuerza y vigor de la ley derogante. La prueba —ciertamente, teórica— la daría las distintas consecuencias de la posterior derogación de la ley derogante: en el primer caso (derogación retardada) la norma anterior seguiría en vigor, pues el efecto derogatorio todavía no se había producido; en el segundo no, precisamente por haber sido derogada.

En relación con el Real Decreto 984/2021, no cabe duda de que ha sido expresamente derogado, sin que nos encontremos ante un supuesto de derogación retardada, sino ante una total pérdida de vigencia, sin perjuicio de que se disponga su aplicación a hechos futuros.

Esta aplicación, se fundaría, conforme a la doctrina expuesta, en la vigencia de la ley derogante que sería la que asumiría el contenido de la derogada durante el periodo transitorio.

De acuerdo con ello, la Comunidad Autónoma desarrollaría y complementaría, en realidad, la normativa básica vigente que, en virtud de sus propias normas transitorias, declara la aplicabilidad del contenido del Real Decreto 984/2021, que hace suyo, en los términos contemplados en las mismas.

Hechas estas precisiones conceptuales y, en base a uno u otro criterio, puede confirmarse que el Decreto proyectado, aunque no lo dice expresamente, desarrolla la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito



de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

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

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

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

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

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

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

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

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

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

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

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.



b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

2. La MAIN que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.

b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurran circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

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

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos: *Dado que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula aspectos parciales de una materia, es decir, únicamente la evaluación, promoción y titulación en las etapas de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, se prescinde de la consulta pública según establece el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y regulada en el apartado primero del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

Por ello, debe justificarse que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, no bastando mencionar los supuestos que enumera la norma.

Por consiguiente, la MAIN no justifica debidamente, con arreglo a la normativa vigente, la omisión del trámite de consulta previa.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que se han elaborado hasta tres memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

La norma, además, es propuesta por la hoy Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 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 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid en relación con 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.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, 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 15 de marzo y 4 de abril de 2022, habiéndose presentado tres escritos 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.

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 de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

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.

También se ha incorporado el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de conformidad con el artículo 8 del Decreto 52/2021, en relación con la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022.

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

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que varias consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

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

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

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

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

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

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

De conformidad con lo previsto en el apartado 1, cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente al Consejo de Gobierno una propuesta normativa que no figure en el citado Plan Normativo, deberá justificarse este hecho en la correspondiente MAIN.

El Consejo de Gobierno en su sesión de 10 de noviembre de 2021 adoptó el acuerdo por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII legislatura sin que incorporase en su Anexo el Proyecto que se tramita.

Según justifica la MAIN:

"objeto de la presente propuesta normativa es el desarrollo reglamentario de determinados aspectos referidos a la evaluación, promoción y titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, así como en las enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller, que el Estado ha establecido mediante la promulgación del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre (BOE de 17 de noviembre de 2021), en fecha posterior a la aprobación del Plan Normativo.

Asimismo, dada la urgencia requerida en la aplicación y concreción de lo dispuesto en la normativa básica la consejería competente en materia de Educación promovió la Resolución de 23 de noviembre de 2021 de la Viceconsejería de Política Educativa por la que se dictan instrucciones sobre la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, así como en las enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller, con el fin de que los centros docentes que imparten estas enseñanzas, en tanto en cuanto se tramitase el oportuno desarrollo reglamentario, contasen con la información y directrices necesarias en el curso 2021-2022, ya iniciado en el momento de la publicación de la normativa básica.

Los plazos en los que la Administración se ha visto obligada a iniciar la tramitación de esta propuesta normativa han impedido que haya podido tramitarse adecuadamente la incorporación de la misma en el Plan Normativo de la XII Legislatura aprobado en la sesión del Consejo de Gobierno celebrada el pasado 10 noviembre de 2021”.

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

Quinta. - Análisis del contenido.

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

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

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



En cuanto a la nominación del Proyecto de Decreto, y en coherencia con lo establecido en el artículo 1, resultaría más adecuado que se refiriera a “Proyecto de Decreto por el que se *regulan determinados aspectos* sobre la evaluación, la promoción y la titulación (...), en vez de “Proyecto de Decreto por el que *se establecen determinados aspectos* (...)”.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva, y una Parte Dispositiva y 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 –trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, informe de Coordinación y Calidad Normativa, informes relativos al impacto por razón de género; al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

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 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.



En 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”.

Se sugiere suprimir o en su caso reformular los párrafos cuarto, quinto y sexto, ya que su contenido parece más propio de la MAIN. No parece adecuado señalar en la parte expositiva que la entrada en vigor del Real Decreto 217/2022 y del Real Decreto 243/2022 obliga a “modificar el enfoque de la norma”, o indicar que “se considera necesario continuar con la tramitación de dicha norma”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, es necesario determinar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la LOE y el Real Decreto 984/2021, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

El **artículo 1**, establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Según se desprende de la MAIN el Proyecto tiene por objeto regular para la Comunidad de Madrid, para el año académico 2021-2022 y para los cursos y niveles no afectados por el calendario de implantación de las modificaciones de los currículos de ESO y Bachillerato en el curso 2022-2023, la evaluación, promoción y titulación en dichas enseñanzas, regulación que se mantendría amparada por el Real Decreto 984/2021.

Sin embargo, la MAIN, tras indicar que en los Reales Decretos 217/2022 y 243/2022 se deroga, en el primero parcialmente y en el segundo ya del todo, el Real Decreto 984/2021, indica que se seguirá aplicando transitoriamente, durante el presente curso 2021-2022 en todos los cursos y niveles y hasta la finalización del curso escolar 2022/2023 en los que todavía no se hayan implantado las modificaciones previstas en los Reales Decretos citados, tal y como establecen sus disposiciones transitorias, derogatorias y finales.

No obstante, el Real Decreto 243/2022 establece en su Disposición Transitoria segunda que seguirá siendo de aplicación en el curso escolar 2022-2023, para el segundo curso de Bachillerato y, por su parte, el Real Decreto 217/2022 establece que, en el curso 2022-2023 seguirá siendo de aplicación en aquellos cursos o niveles en los que no haya tenido aún lugar la implantación de las modificaciones indicadas en la Disposición Final tercera.

La Disposición Final tercera del Real Decreto 217/2022 señala:

1. Lo dispuesto en este real decreto se implantará, para los cursos primero y tercero de Educación Secundaria Obligatoria en el curso escolar 2022-2023 y para los cursos segundo y cuarto en el curso 2023-2024.
2. Lo dispuesto en este real decreto se implantará para el primer curso de los Ciclos Formativos de Grado Básico en el curso escolar 2022-2023 y para el segundo curso, en el curso escolar 2023-2024.

Así pues, la Disposición Final tercera implicaría la aplicación del Real Decreto 217/2022 durante el curso 2022-2023 a los cursos primero y tercero de la ESO y primer curso de los Ciclos Formativos de Grado Básico.

En definitiva, el Real Decreto 984/2021 se aplicaría únicamente, de forma transitoria, en la ESO, Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Básico en el curso 2021-2022 y en el curso 2022-2023 en segundo y cuarto de la ESO, segundo curso de los Ciclos Formativos de grado Básico y segundo curso de Bachillerato.

A estos cursos deberá circunscribirse la regulación del Proyecto y, por tanto, el objeto y ámbito recogidos en el mismo.

El apartado 1 debe circunscribir la referencia a la Formación Profesional a la Básica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 2, se sugiere añadir al inciso primero: “en los términos admitidos por los Reales Decretos 243/2022, de 5 de abril y 217/2022 de 29 de marzo” o redacción similar.

El **artículo 2** regula los referentes de la evaluación para la Educación Secundaria Obligatoria, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 984/2021.

El apartado 1 responde al contenido del apartado 1 del artículo 3 del Real Decreto 984/2021.

Se refiere al marco normativo anterior a la LOMLOE de aplicación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, normativa que es conforme con el Real Decreto 1105/2014, norma básica al efecto.

El Real Decreto 1105/2014, sería de aplicación en los términos establecidos en la Disposición Transitoria primera del Real Decreto 217/2022.

El apartado 2 reproduce el apartado 3 del artículo 3 del Real Decreto 984/2021.

El **artículo 3** responde a las exigencias de los artículos 4 y 5 del Real Decreto 984/2021 incorporando la referencia al contenido de la Orden 2398/2016, de 22 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 la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Orden 2398/2016), que se ajustaría a la norma básica, pero modificando su contenido al manifestar que las referencias a la evaluación final ordinaria y extraordinaria deben entenderse relacionadas con la evaluación final, acogiendo las exigencias de la norma básica.

Se sugiere introducir una modificación del articulado de la Orden 2398/2016 en una Disposición Adicional.

Se incorpora también, en relación con el acceso a los padres o tutores a la información, la referencia a la normativa en materia de protección de datos.

El **artículo 4** responde al tenor del artículo 6 del Real Decreto 984/2021 en el marco de lo establecido en el Decreto 48/2015 y en la Orden 2398/2016.

Se sugiere introducir las modificaciones que se exijan del articulado del Decreto 48/2015 y de la Orden 2398/2016 en una Disposición Adicional.

En el **artículo 5** se establecen las características de la evaluación en la Educación Secundaria Obligatoria, ajustándose al contenido del artículo 10 del Real Decreto 984/2021 y desarrollándolo.

Se sugiere incluir en apartado independiente el último inciso del apartado 8, que establece que las actuaciones del equipo docente responsable de la evaluación se regularán en los proyectos educativos de los centros.

En el **artículo 6** se dictan las directrices para la toma de decisiones por parte del equipo docente relativas a la promoción del alumnado en la Educación Secundaria Obligatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 984/2021.

En el apartado 3 existe una remisión a los artículos 9.3 y 11.4 del Real Decreto 984/2021.

En el apartado 4, se recoge una remisión, en cuanto a la evaluación de los planes de refuerzo, a la Orden 2398/2016 que desarrolla la norma básica y es conforme con el apartado 3 del artículo 11 del Real Decreto 984/2021.

El apartado 5 de este artículo se limita a establecer criterios para facilitar la toma de decisiones sobre la promoción que, señala la MAIN, el equipo docente podrá o no tomar en consideración, sin perjuicio de que fijen otros criterios por mayoría absoluta en el marco de las decisiones que pueden adoptar.

Se sugiere modificar el texto del artículo dejando claro que, en última instancia, y conforme establece el apartado 2 del artículo 11 del Real Decreto 984/2021, son los equipos docentes los que deciden la promoción con arreglo a los criterios que entiendan oportunos.

El **artículo 7** transcribe los apartados 4, 5 y 6 del artículo 11 del Real Decreto 984/2021.

El **artículo 8** responde y desarrolla el contenido del artículo 12 del Real Decreto 984/2021, estableciendo el contenido básico y los momentos en los que debe entregarse a los padres el consejo orientador.

En el apartado 3 deberá revisarse la redacción a fin de suprimir el la segunda línea la referencia a “el alumno”, por hacer incoherente el texto.

En el apartado 4 se habilitaría a la *“dirección general competente en materia de ordenación académica en estas enseñanzas”* para establecer un modelo para este documento. Tal habilitación sería viable siempre que se limitase a la elaboración de un simple modelo, sin



carácter normativo pues si existiese algún tipo de desarrollo normativo del consejo orientador, éste correspondería al titular de la consejería competente, pues los Directores Generales no ostentan la potestad reglamentaria.

El **artículo 9** reproduce prácticamente el artículo 13 del Real Decreto 984/2021 con desarrollo, a través del Anexo, del procedimiento para la propuesta de incorporación del alumnado a un programa de diversificación curricular durante los años académicos 2021-2022 y 2022-2023.

El apartado 4, desarrolla el apartado 4 del citado artículo 13 del Real Decreto 984/2021.

El **artículo 10** establece las condiciones para la incorporación del alumnado a los programas para la mejora del aprendizaje y del rendimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto 984/2021 y que se desarrollan mediante la Orden 3295/2016, de 10 de octubre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan para la Comunidad de Madrid los Programas de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento en la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, Orden 3295/2016).

El **artículo 11** responde a lo establecido en el artículo 15 del Real Decreto 984/2021 remitiéndose, en cuanto al procedimiento de la propuesta de incorporación a un ciclo formativo de grado básico o formación profesional básica, a la Orden 2398/2016.

El **artículo 12** responde al tenor del artículo 16 del Real Decreto 984/2021. Sin embargo, deberá modificarse el texto del apartado 3 dejando claro que las directrices que contempla no obligan al equipo docente que es el competente para valorar que se han adquirido las competencias establecidas y alcanzado los objetivos de la etapa.

El **artículo 13** regula los documentos oficiales de evaluación, con remisión a la normativa básica y de la Comunidad de Madrid vigente en la materia, aunque ajustándola a las exigencias del al Real Decreto 984/2021 y, por tanto, pasando de una evaluación final del alumnado en dos convocatorias, ordinaria y extraordinaria, a una evaluación final única, cuestión que queda reflejada en los documentos de evaluación.



El **artículo 14** se refiere la aplicación de la normativa reguladora en la Comunidad de Madrid en todos los aspectos relativos a la evaluación, promoción y titulación en la ESO, no tratados en el Decreto proyectado.

Se mantiene vigente dicha normativa en los términos que se indican, siempre que no contradigan la normativa básica estatal y, en concreto, el Real Decreto 984/2021.

El **artículo 15** establece los referentes de la evaluación para el Bachillerato, de conformidad con lo establecido en el artículo 3, apartado 1 del Real Decreto 984/2021.

Se refiere al marco normativo anterior a la LOMLOE de aplicación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, normativa que es conforme con el Real Decreto 1105/2014, norma básica al efecto.

Como ya se señaló, el Real Decreto 1105/2014, se aplicaría en los términos establecidos en la Disposición Transitoria primera del Real Decreto 243/2022.

El **artículo 16** responde a las exigencias de los artículos 4 y 5 del Real Decreto 984/2021 incorporando la referencia al contenido de la 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) que no lo contravendría.

El **artículo 17** responde al tenor del artículo 6 del Real Decreto 984/2021 en el marco de lo establecido en el Decreto 52/2015 y en la Orden 2582/2016, con la salvedad de que la consideración de los estándares de aprendizaje evaluables tendrá carácter orientativo.

En el **artículo 18** se establecen las características de la evaluación en Bachillerato, de conformidad

El **artículo 19** se ajusta al contenido del artículo 20 del Real Decreto 984/2021.

En cuanto la actividad de recuperación y evaluación de las materias pendientes se remite a la Orden 2582/2016 conforme a la habilitación contenida en el apartado 1 del artículo 20 del propio Real Decreto.



El apartado 1, párrafo tercero, contempla el máximo de repeticiones por curso en consonancia con el artículo 32, apartado 4, de la LOE, remitiéndose a la regulación contenida en el Decreto 52/2015.

En cuanto a las materias a superar, introduce aquellas que contempla el artículo 13 del Decreto 52/2015 respetando la normativa básica.

El **artículo 20** regula la titulación de Bachillerato, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 22 del Real Decreto 984/2021, complementándolo al establecer las mayorías necesarias.

La MAIN justifica la opción por las distintas mayorías para adoptar los acuerdos que desarrollarían la norma básica para que el equipo docente adopte las decisiones.

En cuanto al apartado 2, la norma básica no contempla, en relación con la titulación de Bachillerato, la función coordinadora del tutor, como sí lo hace, por ejemplo, expresamente, en el artículo 17.

Esta consideración tiene carácter esencial

En cuanto al apartado 5, se sugiere modificar el texto del artículo dejando claro que, en última instancia, y conforme establece el apartado 2 del artículo 11 del Decreto 52/2015 y el propio artículo 21 del Real Decreto 984/2021, son los equipos docentes los que deciden la obtención del título con arreglo a los criterios que entiendan oportunos.

El apartado 7 reproduce el artículo 22 del Real Decreto 984/2021.

El **artículo 21** establece los documentos oficiales de evaluación en Bachillerato, que se ajustarán a lo previsto en la Disposición Adicional sexta del Real Decreto 1105/2014 y en la normativa vigente en la Comunidad de Madrid.

El Real Decreto 1105/2014, se aplica en los términos establecidos en la Disposición Transitoria primera del Real Decreto 243/2022.

El **artículo 22** se refiere a la aplicación de la normativa sobre Bachillerato vigente en la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la evaluación, promoción y titulación en aquellos



aspectos no contemplados en el Proyecto y siempre que no contradigan la normativa básica estatal.

La aplicación del Real Decreto 984/2021 a la educación de las personas adultas que se regula en los artículos 23, 24 y 25 se limitaría al curso 2021-2022 de acuerdo con el régimen transitorio vigente.

El **artículo 23**, relativo a la educación básica de las personas adultas, respeta el artículo 24 del Real Decreto 984/2021 y lo desarrolla, conforme a la habilitación que contiene, mediante la Orden 2784/2017, de 26 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula para la Comunidad de Madrid la evaluación en las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por personas adultas en sus regímenes presencial, semipresencial y a distancia, y los documentos de aplicación

Dicha norma, recoge el marco normativo que resulta de aplicación en la Comunidad de Madrid en la materia, las condiciones que debe reunir el alumnado para poder ser propuesto para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y los documentos oficiales de evaluación.

El apartado 4 se remite, en cuanto a los modelos a utilizar, a los incluidos en las Instrucciones de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria por las que se establecen los modelos de los documentos de evaluación de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por personas adultas, emitidas con fecha 31 de agosto de 2017. Conviene señalar que no resulta deseable, desde el punto de vista de la técnica normativa, la remisión apuntada, siendo más apropiada una remisión general a los modelos, contenido y diseño que establezca la Dirección competente.

Se sugiere incorporar, en su caso, los modelos a los que se remite como Anexo al Proyecto, dado el carácter no normativo de las Instrucciones.

En cuanto al **artículo 24**, sobre la evaluación, promoción y titulación del bachillerato en la educación de personas adultas respeta el contenido del artículo 25 del Real Decreto 984/2021 que se desarrolla mediante el contenido de la Orden 3357/2016, de 17 de octubre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se ordenan y organizan para las

personas adultas las enseñanzas del Bachillerato en los regímenes nocturno y a distancia en la Comunidad de Madrid, se realizarán de acuerdo con dicha normativa, con la salvedad de que la consideración de los estándares de aprendizaje evaluables tendrá carácter orientativo. Ello de acuerdo con el artículo 3.1 del Real Decreto 984/2021 y se complementaría al establecer las mayorías necesarias.

La MAIN justifica la opción por las distintas mayorías para adoptar los acuerdos que desarrollarían la norma básica.

Sin embargo, deberá reformularse el texto del apartado 4 dejando claro que las directrices que contempla no obligan al equipo docente, que es el competente para valorar que se han adquirido las competencias establecidas y alcanzado los objetivos de la etapa.

En el apartado 5, se sugiere suprimir la mención al apartado 8 del artículo 20, al no referirse el mismo a las titulaciones que puede poseer el alumno para poder obtener el título de Bachiller.

En el **artículo 25** responde a la habilitación concedida en el artículo 25 del Real Decreto 984/2021 remitiéndose a la Orden 2649/2017, de 17 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan las pruebas libres para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria destinadas a personas mayores de dieciocho años en la Comunidad de Madrid y a la Orden 2435/2017, de 3 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años en la Comunidad de Madrid.

Igualmente, reiteramos en la conveniencia de suprimir la remisión a las Ordenes 2649/2017 y 2435/2017, incorporando su contenido mínimo al presente Proyecto.

El **artículo 26** se dicta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Real Decreto 984/2021.

Sin embargo, debe suprimirse este artículo al derogarse el Real Decreto 984/2021 y no contemplarse su aplicación transitoria con carácter general sino para los ciclos formativos de grado básico previstos en la Disposición Transitoria segunda del Real Decreto 217/2022 en relación con la Disposición Final tercera.

La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional entra en vigor con posterioridad a la derogación del Real Decreto 984/2021.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 27**, relativo a la evaluación en los ciclos de Formación Profesional Básica responde al contenido de los artículos 17 y 18 del Real Decreto 984/2021.

La **Disposición Transitoria única** recoge las condiciones en las que los alumnos que realizaron el primer curso de Bachillerato en el curso 2020-2021 y disponen de otras titulaciones académicas – en concreto el título Profesional de Música y Danza o título de Técnico Superior de formación profesional – puedan ser propuestos para la obtención del título de Bachiller.

La **Disposición Derogatoria única**, recoge los preceptos que se verán derogados tras la entrada en vigor del presente Proyecto de Decreto, concretamente de los Decretos 48/2015, y 52/2015, al quedar recogido su contenido en el Proyecto de Decreto con las adaptaciones derivadas del desarrollo reglamentario del Real Decreto 984/2022.

La Disposición se ajusta a la Directriz 41 al contener de forma precisa y expresa los preceptos que se derogan. .

La **Disposición Final primera** del Proyecto bajo la rúbrica “desarrollo normativo, faculta al titular de la Consejería con competencias en materia de Educación “para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto”.

En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en esa Disposición, pues el término “ejecución”, hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada Disposición en lo que atañe a la inclusión del término “ejecución”, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.



El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada de desarrollo, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal.

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

Se sugiere añadir, para contribuir a la seguridad jurídica, que mantendrá su vigencia hasta finalizar el curso 2022- 2023 en los términos establecidos en la Parte Final de los Reales Decretos 217/2022 y 233/2022.

Conforme a la Directriz 28, y atendiendo al contenido de la Disposición Final, sería más adecuado que el título de la misma fuera: *“Entrada en vigor y vigencia”*.

Asimismo, se incluye un Anexo que recoge el procedimiento para la propuesta de incorporación al alumnado a un programa de diversificación curricular durante los años académicos 2021-2022 y 2022-2023, sobre el cual nos remitimos a lo señalado al hilo del análisis del artículo 9, al entender que debería insertarse su contenido en el articulado, dedicándole un artículo independiente.

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

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen determinados aspectos sobre la evaluación, la promoción y la



titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, así como en las enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial y atención de las demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en

Ciencia y Portavocía

la Consejería de Educación, Universidades

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fir



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

