

Ref. Informe 4/2022

Artículo 8.4 Decreto 52/2021

INFORME 4/2022 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO 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.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia, y Portavocía ha remitido 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, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 26 de enero de 2022, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 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, de 24 de marzo), y el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que le atribuye la competencia para la emisión de dicho informe.

En materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, desarrolla las disposiciones específicas contenidas, especialmente, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, en lo que no se oponga a dicho decreto, es de aplicación el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del proyecto normativo referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones legales y reglamentarias, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa.

1. OBJETO

En la ficha resumen ejecutivo de la MAIN se indica que el objetivo del proyecto de decreto es:

Publicar la norma que permita la aplicación, en los centros de la Comunidad de Madrid, de la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional establecida en el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, a las enseñanzas aún vigentes derivadas de la LOMCE.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura.

El proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva y otra dispositiva integrada por veintisiete artículos divididos en cinco capítulos, dos disposiciones finales y un anexo.

2.2 Contenido.

El contenido del proyecto se expone sucintamente en la parte expositiva del proyecto de decreto:

Se establece en el capítulo I el objeto y el ámbito de aplicación que será para todos los centros que impartan las enseñanzas de la que es objeto el decreto. En el capítulo II se establecen las características de la evaluación, promoción y titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, así como las condiciones y orientaciones de permanencia, promoción y titulación, y de la incorporación a los programas de diversificación curricular, programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento y ciclos formativos de grado básico. En el capítulo III se establecen las características de la evaluación, promoción y titulación en el Bachillerato, así como las condiciones y orientaciones de promoción y titulación. En el capítulo IV se establecen las características de la evaluación, promoción y titulación en las enseñanzas para las personas adultas y las pruebas para la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller. En el Capítulo V se establecen algunas características sobre la evaluación en las enseñanzas de formación profesional y titulación de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para aquellos que cursen ciclos de formación profesional básica.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1. Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Madrid ostenta 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 a su artículo 81.1 lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

El proyecto de decreto objeto del presente informe se dicta en el ejercicio de esas competencias para el desarrollo de lo establecido en legislación básica estatal,

principalmente en la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), así como 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, de 16 de noviembre).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía, al Gobierno le corresponde «el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea».

Se trata por lo tanto de un reglamento para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno, en función de lo establecido en el artículo 21 letra g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y su contenido es acorde con lo establecido en las normas citadas y en las demás normas vigentes relacionadas.

En consecuencia, puede afirmarse que el rango, naturaleza y contenido de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.2. Principios de buena regulación.

El quinto párrafo del preámbulo contiene una referencia adecuada al cumplimiento de los principios de buena regulación, pero debe añadirse que la justificación conforme a dichos principios viene establecida en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

3.3. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

3.3.1. Observaciones relativas al conjunto del proyecto de decreto:

(i) En distintos artículos del proyecto de decreto (artículos 3, 4, 6.4, 9.3, 14, 17 y 19) se establece la vigencia 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 lo que no se oponga a la nueva regulación establecida en el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre».

Dicha fórmula no solo es reiterativa respecto al contenido de la disposición derogatoria única, sino puede generar cierta inseguridad jurídica, ya que exige al destinatario de la norma proyectada no solo acudir a otras normas de la Comunidad de Madrid, sino a compararlas con el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, y determinar si cada uno de sus preceptos se contradice o no con aquel.

Por ello, a fin de evitar dicho juego de remisiones normativas, y teniendo en cuenta que el objetivo del proyecto es precisamente desarrollar para la Comunidad de Madrid el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, se sugiere derogar expresamente los preceptos de la Orden 2398/2016, de 22 de julio, que se opongan a él, así como incorporar al articulado del decreto aquellos de sus preceptos que mantengan su vigencia y sean relevantes para los aspectos regulados, contribuyéndose así, además, al principio de simplificación normativa.

La misma observación se hace en relación a la cita a la vigencia condicionada a la compatibilidad con el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, del Decreto

48/2015, de 14 de mayo (artículo 4 del proyecto de decreto) y de «la normativa de aplicación vigente en la Comunidad de Madrid» (artículo 14 del proyecto de decreto).

(ii) En el proyecto de decreto la Comunidad de Madrid, como se ha dicho, ejerce sus competencias legislativas en desarrollo de la legislación estatal, orgánica y básica, en materia de educación, principalmente del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre.

Sobre esta cuestión conviene recordar, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional se ha mostrado, por lo general, contrario a la reproducción o reiteración en normas autonómicas de preceptos de normas estatales de carácter básico considerando que es «una peligrosa técnica legislativa» (STC 62/1991, FJ. 4, letra b), una «deficiente técnica legislativa» (STC 146/1993, FJ. 6), «peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades» (STC 162/1996, FJ. 3), y que, «[i]ndependientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error, y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas reproducidas» (STC 40/1981, FJ. 1, letra c).

El Tribunal Constitucional defiende que, por lo general, es preferible remitirse a las normas en lugar de reproducirlas, ya que «la remisión a aquella [la ley estatal], [...] es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias» (STC 147/1993, FJ. 4, ver también STC 10/1982, FJ. 8).

Por otro lado, la omisión en su desarrollo de la correspondiente referencia al contenido de la normativa básica, de las leyes o reglamentos que la contienen, puede dificultar la comprensión del contenido y alcance de la regulación propuesta. Esto es así porque el destinatario de la norma puede, en primer lugar, llegar al erróneo entendimiento de que la norma autonómica regula en su totalidad la materia de que se trate, pudiendo llegar a ignorar la plena vigencia y aplicabilidad directa en la comunidad autónoma de la normativa estatal básica. Por otro lado, incluso si los destinatarios de la norma conocen la aplicabilidad en la comunidad autónoma de la normativa básica estatal, la ausencia en la normativa autonómica a cualquier

referencia a esta normativa estatal y a su contenido, obliga a estos, para obtener un conocimiento completo del aspecto regulado, a realizar la difícil tarea de localizar e interpretar esta normativa básica en conjunción con la normativa autonómica.

En este sentido, las Directrices, por su parte, aún estableciendo que «[d]eberá evitarse la proliferación de remisiones» (regla 64) establecen también que «[l]as remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad» (regla 65), proporcionando también los criterios para realizarlas:

63. *Naturaleza.* Se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Deberán indicar que lo son y precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance.

66. *Indicación de la remisión.* La remisión deberá indicarse mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con».

67. *Modo de realización.* Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta".

En el caso del proyecto objeto del presente informe se reproducen muchos artículos del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, sin citar esta norma, ni destacar su carácter de legislación básica estatal.

En muchos de estos artículos la reproducción del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, es prácticamente literal, sustituyendo tan solo la expresión «los alumnos y alumnas» por «los alumnos». En otros artículos, sin embargo, la redacción se aparta más del original, variando algunos elementos (su contenido, orden o simplemente no incluyéndolos en el proyecto de decreto).

Se sugiere, por ello, con carácter general, cuando el proyecto de decreto se refiera a contenidos del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, remitirse a ellos conforme a los criterios sugeridos por el Tribunal Constitucional y las Directrices; dejando claramente establecido en el articulado qué aspectos recogen la normativa

básica estatal vigente y cuáles los desarrollan o adaptan en la Comunidad de Madrid y suponen una novedad en el ordenamiento jurídico. Debe, en cualquier caso, evitarse la reproducción inexacta o coincidente solo en parte con el literal de la normativa básica, para evitar eventuales problemas de interpretación.

(iii) La composición de la denominación de los capítulos debe realizarse conforme a los criterios establecidos por la regla 23 de las Directrices. Así, debe sustituirse en los cinco capítulos:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Por:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

(iv) Conforme a la regla 29 de las Directrices relativa a la composición de los artículos, la palabra artículo y su ordinal que aparecen en negrita en el conjunto del proyecto deben ir sin ella. De igual modo ha de añadirse un punto al final del título del artículo 1.

(v) En la regla 32 de las Directrices se establece que «Las enumeraciones que se realicen en un artículo en ningún caso deberán ir sangradas, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto». Debe eliminarse, por lo tanto, el sangrado de las enumeraciones contenidas en los artículos 6.5, 9.2, 11 y 20.9 del proyecto de decreto.

(vi) El apartado V de las Directrices precisa que "[e]l uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible", se sugiere, escribir con minúsculas la palabra «Director General».

(vii) La regla 80 de las Directrices establece:

80. *Primera cita y citas posteriores.* La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Por ello, 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, puede citarse en su forma abreviada en el artículo 1.2, así como, en el artículo 19, el Decreto 52/2015, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del Bachillerato.

De igual modo, en las citas abreviadas del Decreto 48/2015, de 14 de mayo, debe eliminarse la referencia a que es una norma «del Consejo de Gobierno» (artículo 4) al igual que en las de la Orden 2398/2016, de 22 de julio, (artículos 4.1, 5.2, 11, 16 y 17) puede eliminarse la referencia a que lo es «de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid».

(viii) Se debe eliminar la marca de agua de la primera página del proyecto.

(ix) Se debe revisar el primer párrafo de la parte expositiva que tiene un tamaño de letra diferente al conjunto del proyecto. Así como ha de revisarse el espaciado en los artículos 11, 14 y 20.

3.3.2. Observaciones al título y al preámbulo:

(i) Se sugiere, conforme a las reglas 6 y 7 de las Directrices, escribir en minúsculas el título del anteproyecto, sustituyendo:

PROYECTO DE DECRETO DE _____, 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.

Por:

Proyecto de decreto 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.

(ii) En el párrafo primero del preámbulo la cita de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, debe adaptarse a la regla 73 de las directrices, que establece que tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas, por lo que debe añadirse una coma después de «mayo».

(iii) La regla 13 de las Directrices establecen lo siguiente:

13. *Consultas e informes.* En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.

Se sugiere, por ello, sustituir el párrafo sexto del preámbulo, para completar por el siguiente:

Para la elaboración de este decreto se ha sustanciado el trámite de audiencia e información públicas mediante la publicación del proyecto de norma en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid y, asimismo, se han solicitado los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, los informes de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social sobre los impactos de carácter social, de las secretarías generales técnicas de las consejerías, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 2.1.b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

3.3.3. Observaciones al articulado:

(i) En el artículo 1 se sugiere sustituir, en consonancia con lo establecido por el artículo 2 del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, «Educación para

personas adultas» por «enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller».

(ii) El artículo 10.5 del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, establece que en la ESO:

5. Con independencia del seguimiento realizado a lo largo del curso, el equipo docente llevará a cabo la evaluación del alumnado de forma colegiada en una única sesión que tendrá lugar al finalizar el curso escolar.

Dicho precepto se reproduce inalterado en el artículo 5.1 del proyecto de decreto, pero el artículo 5.6 de este se establece:

6. En cada curso de la etapa, además de la evaluación a la que se refiere el apartado anterior, se celebrarán para cada grupo al menos tres sesiones de evaluación dentro del periodo lectivo. Con el objeto de tener un mayor tiempo para poder desarrollar todo el currículo de cada materia, la última de estas sesiones preferiblemente coincidirá con la evaluación final a la que se refiere el apartado anterior.

Se sugiere justificar con más detalle en la MAIN la plena compatibilidad de este precepto con el mencionado artículo 10.5 del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre.

(iii) El artículo 5.7 del proyecto de decreto establece:

7. Las decisiones de promoción y titulación en Educación Secundaria Obligatoria, atendiendo a la consecución de los objetivos, al grado de adquisición de las competencias establecidas y a la valoración de las medidas que favorezcan el progreso del alumno, habrán de adoptarse por mayoría cualificada de dos tercios, previa deliberación del equipo docente del alumno, de la que se dejará constancia en acta. Las demás decisiones serán adoptadas por consenso y, si ello no fuera posible, se adoptará el criterio de la mayoría absoluta, es decir, más de la mitad de los miembros que integran el equipo docente del alumno.

Se sugiere, en primer lugar, matizar la redacción de este precepto para regular con claridad cómo se adoptarán las decisiones que no alcancen las mayorías cualificadas que se establecen en él (mayoría de dos tercios para las decisiones de «promoción y titulación» y mayoría absoluta para las demás).

Se sugiere también justificar específicamente en la MAIN la compatibilidad de la exigencia de dichas mayorías cualificadas, tanto con el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, que no las contempla, como con la normativa básica relativa a los órganos colegiados (artículo 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), que tampoco lo hace.

(iv) En el artículo 11.2 del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, se establece, en relación a los alumnos de ESO, que:

2. Los alumnos y alumnas promocionarán de curso cuando el equipo docente considere que la naturaleza de las materias no superadas les permite 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.

El artículo 6.5 del proyecto de decreto, por su parte, establece lo siguiente:

5. Para facilitar la toma de decisiones sobre la promoción de los alumnos por parte de los equipos docentes de los alumnos, estos podrán tomar en consideración que un alumno repetirá curso cuando tenga evaluación negativa en tres o más materias. Asimismo, con idéntica finalidad, de forma excepcional, podrán decidir la promoción de un alumno con evaluación negativa en tres materias cuando se den conjuntamente las siguientes condiciones:

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

Se sugiere justificar expresamente en la MAIN, la plena compatibilidad con el citado artículo 11.2 del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, ya que parece establecer la prohibición de que los alumnos de la ESO promocionen de curso con tres asignaturas suspensas si dos de ellas son Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas, incluso aunque el «equipo docente del alumno considere que la naturaleza de las materias con evaluación negativa no impide al alumno seguir con

éxito el curso siguiente, que tiene expectativas favorables de recuperación y que la promoción beneficiará su evolución académica».

(v) En el artículo 8 del proyecto de decreto se establece:

Artículo 8. Consejo Orientador.

1. Al finalizar el segundo curso y, en su caso, cuarto de la Educación Secundaria Obligatoria se entregará a los padres o tutores legales de cada alumno un consejo orientador. Dicho consejo incluirá un informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias correspondientes, así como una propuesta a padres o tutores legales o, en su caso, al alumno, de la opción que se considera más adecuada para continuar su formación, que podrá incluir la incorporación a un programa de diversificación curricular o a un ciclo formativo de grado básico o Formación Profesional Básica, en su caso.

2. Igualmente, al finalizar la etapa, o, en su caso, al concluir su escolarización, todo el alumnado recibirá un consejo orientador individualizado, que incluirá una propuesta sobre la opción u opciones académicas, formativas o profesionales que se consideran más convenientes. Este consejo orientador tendrá por objeto que todo el alumnado encuentre una opción adecuada para su futuro formativo.

Se sugiere valorar la eliminación, en el primer apartado del artículo, de la expresión «y, en su caso, cuarto de la Educación Secundaria Obligatoria», ya que la entrega de un consejo orientador en este cuarto curso de la ESO parece ya previsto en el apartado dos.

(vi) En el artículo 9.3, para que haya plena concordancia gramatical en su redacción, se sugiere cambiar «así como contar» «por «debiendo contar».

(vii) La regla 30 de las Directrices establece lo siguiente:

30. Extensión. Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.³¹ División del artículo. El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.

Se sugiere, por ello, transformar el artículo 20, que con sus diez apartados actuales resulta demasiado largo, en al menos dos artículos.

Por otro lado, conforme a la regla 31 de las Directrices:

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º ó 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).

No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición.

Debe revisarse las subdivisiones del artículo 20.7 del proyecto conforme a dichos criterios.

(viii) El artículo 25 del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, establece, en relación a la enseñanza específica dirigida a personas adultas:

Artículo 25. Bachillerato.

1. Los alumnos y alumnas que cursen Bachillerato en el marco de la oferta específica establecida por las Administraciones educativas para personas adultas obtendrán el título siempre que hayan obtenido evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de Bachillerato, o en todas las materias salvo en una. En este último caso, se deberán reunir las condiciones siguientes:

- a) Que el equipo docente considere que el alumno o la alumna ha alcanzado los objetivos y competencias vinculados a ese título.
- b) Que no se haya producido un abandono de la materia por parte del alumno o alumna, conforme a los criterios establecidos por parte de los centros en el marco de lo dispuesto por las Administraciones educativas.
- c) Que el alumno o la alumna se haya presentado a todas las pruebas y realizado todas las actividades necesarias para su evaluación, incluidas las de la convocatoria extraordinaria.
- d) Que la media aritmética de las calificaciones obtenidas en todas las materias de la etapa sea igual o superior a cinco.

Por su, parte, en el artículo 24 del proyecto de decreto se establece lo siguiente:

Artículo 24. *La evaluación, promoción y titulación del bachillerato en la educación de personas adultas.*

[...].

2. Obtendrán el título de Bachiller aquellos alumnos que hayan obtenido evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de Bachillerato.

3. Excepcionalmente, el equipo docente podrá decidir la obtención del título de Bachiller por un alumno que haya superado todas las materias salvo una, siempre que se cumplan las condiciones recogidas en el artículo 25.1 del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre. El equipo docente del alumno adoptará dicha decisión de forma colegiada por mayoría cualificada de cuatro quintos, previa deliberación, de la que se dejará constancia en acta.

Las demás decisiones serán adoptadas por consenso y, si ello no fuera posible, se adoptará el criterio de la mayoría absoluta, es decir, más de la mitad de los miembros que integran el equipo docente del alumno.

Se sugiere, en primer lugar, matizar la redacción de este precepto para regular con claridad cómo se adoptarán las decisiones que no alcancen la mayoría absoluta que se exige actualmente.

Se sugiere también justificar específicamente en la MAIN la exigencia de las mayorías cualificadas establecidas en él (mayoría de cuatro quintos para aprobar con una asignatura suspensa y mayoría absoluta para las demás), tanto con el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, que no las contempla, como con la normativa básica relativa a los órganos colegiados (artículo 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), que tampoco lo hace.

(ix) La disposición final segunda precisa que la entrada en vigor del decreto se producirá el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 10 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor «a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa».

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido.

Se trata una MAIN ejecutiva y su contenido se adapta, en líneas generales, a las exigencias del artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en lo que no se oponga a dicho decreto.

La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada.

Respecto de su contenido conviene realizar las siguientes observaciones:

(i) Debe revisarse el apartado relativo a la estructura de la norma en la ficha de resumen ejecutivo, ya que se indica que se compone de veintiocho artículos, si bien el texto del proyecto sometido a informe solo se compone de veintisiete. Debe hacerse referencia, también, a que el decreto contiene un anexo.

(ii) En el apartado relativo a informes, también de la ficha de resumen ejecutivo, para mayor precisión, debe sustituirse la referencia al «Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid» por «Informe de Coordinación y Calidad Normativa».

(iii) Se incluye en el apartado 1.2 de la MAIN la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación conforme a los artículos 129 de la LPAC y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, remitiéndonos a lo señalado en el apartado 3.2 de este informe.

(iv) El apartado 1.3 recoge un análisis de las alternativas a la regulación valorándose, junto a la regulación propuesta, la opción de no proceder a la aprobación de proyecto de decreto, lo que se ha descartado por razones de seguridad jurídica, en los siguientes términos:

La promulgación del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, requiere de un desarrollo reglamentario para su aplicación en nuestra región, la alternativa de no regular estos aspectos generaría una inseguridad jurídica en los centros educativos al no contar con la debida concreción. Por este motivo se considera oportuna la promulgación del presente proyecto de decreto.

La presente propuesta normativa incorpora la concreción necesaria de las medidas que se deben aplicar en el ámbito de la evaluación, la promoción y la titulación, en los centros docentes que imparten educación secundaria. Se ha optado por elaborar una propuesta normativa referida a aquellas etapas educativas que conducen a un título académico, dado que es, en estas enseñanzas dónde se ha observado la necesidad de concretar determinados aspectos sobre la evaluación, promoción y titulación. La presente propuesta normativa no incluye ninguna referencia a la etapa de Educación Primaria, puesto que en este ámbito no se requiere del mismo nivel de concreción y esta etapa educativa no conduce a la obtención de un título académico oficial.

(v) En el apartado 1.4 se justifica, conforme al artículo 3.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, la tramitación del proyecto de decreto pese a no estar prevista la misma en el Plan Normativo de Legislatura, motivado por la aprobación del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, publicado en el BOE con fecha de 17 de noviembre de 2021, posterior por tanto a la aprobación del Plan Normativo de Legislatura que tuvo lugar mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión de 10 de noviembre de 2021.

(vi) Debe revisarse el apartado 2.1 de la MAIN que al describir el contenido de la norma indica que el capítulo IV, que se dedica a la educación para personas adultas, contiene tres artículos, si bien se expone en ese mismo apartado, a continuación, que el capítulo comprende cinco artículos, desde los artículos 23 a 27.

Adicionalmente, como ya se ha apuntado, debe hacerse mención al anexo que acompaña al proyecto de decreto.

(vii) Se observa una cierta contradicción en la identificación de la norma del Estado que viene a desarrollar este proyecto de decreto, y que, junto a la confusión que esta circunstancia puede generar, repercute, igualmente, a los informes que, con carácter preceptivo, han de solicitarse en su tramitación como se analiza más adelante en el

apartado de esta MAIN en el que analiza la tramitación a la que se somete la propuesta normativa.

Así, en la ficha de resumen ejecutivo se indica que el objetivo que se persigue es la regulación, para la Comunidad de Madrid, de las condiciones establecidas en el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, y en el punto 1.3 de la MAIN se afirma que la promulgación de dicho real decreto requiere de un desarrollo reglamentario para su aplicación en nuestra región. En este mismo sentido se manifiesta el preámbulo del texto normativo.

Frente a estas afirmaciones, el apartado 2.6 de la misma MAIN referido al rango de la propuesta normativa, se indica que con «la presente norma se introduce un reglamento para el desarrollo de una ley del Estado».

En resumen, debe revisarse este aspecto con el fin de evitar confusiones respecto de los objetivos señalados y su tramitación preceptiva.

(viii) Al impacto económico y presupuestario se hace referencia en el apartado 4 de la MAIN, señalando que no provoca impacto económico ni produce gasto alguno al ser una medida de organización de las enseñanzas y su aplicación.

(ix) El apartado 5 de la MAIN «Detección y medición de las cargas administrativas» indica que no plantea la creación de nuevas cargas administrativas.

(x) El análisis de los impactos de carácter social se recoge en el apartado 6, señalando que se precisan los informes de impacto por razón de género, impacto en la infancia, adolescencia y familia y de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

4.2 Tramitación.

En el apartado 9 de la MAIN se recogen los aspectos más relevantes de la tramitación de la norma.

Respecto de los trámites de participación ciudadana se confirma que se ha omitido el trámite de consulta pública conforme a los artículos 133.1 de la LPAC y 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, porque:

[...] 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 afirma, por otro lado, puesto que el contenido del decreto afecta a intereses legítimos de las personas, se celebrará el trámite de audiencia e información públicas conforme al artículo 9.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, al que hay que añadir la referencia al artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Se enumeran, también, los informes a los que se someterá el proyecto de decreto:

9.3. Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid.

Se solicita informe de coordinación y calidad normativa a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

9.4. Informes de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid.

Se solicitan informes a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, y que se realizará "para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura", según lo dispuesto en artículo 4.3) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Asimismo, se acompañará la presente propuesta normativa del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente, de conformidad con el artículo 8.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

9.5. Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

En virtud de lo establecido en el artículo 2.1.b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid se solicita dictamen al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

10. OTROS INFORMES

10.1. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

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 la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, se solicitará informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

10.2. Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Una vez recabados los informes y dictámenes referidos en los puntos anteriores, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, se solicitará dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

En el caso del proyecto de decreto objeto del informe se trata de un reglamento de carácter ejecutivo y los trámites se proponen para su realización futura, son adecuados y tienen, con la excepción del Informe de la Comisión Jurídica Asesora al que nos referimos más adelante, carácter preceptivo según la normativa que les es aplicable.

Sin embargo, se considera pertinente realizar las siguientes observaciones a la tramitación propuesta:

- Para mayor precisión, como se ha dicho, se sugiere sustituir «Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid» por «Informe de Coordinación y Calidad Normativa», y «Consejería de Presidencia» por «Consejería de Presidencia, Justicia e Interior».
- En la MAIN no se hace referencia a que el proyecto de decreto vaya a remitirse al Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid. No obstante, dadas las competencias atribuidas a este en el artículo 2 del Decreto 35/2001, de 8 de marzo, se sugiere valorar la remisión del proyecto de decreto a este órgano colegiado.

- En la MAIN se indica que se recabará el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, que establece que deberán someterse a su dictamen los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones.

No se recoge este informe en la ficha resumen ejecutivo, ni se menciona en la fórmula promulgatoria del proyecto de decreto. Deben, con independencia del carácter que se considere que tiene este dictamen en la tramitación de la norma proyectada, solventarse estas discrepancias.

En este sentido, ha de destacarse que, tal y como señala la propia MAIN en varios apartados, como ya se ha mencionado, el proyecto de decreto objeto del presente informe no se adopta en ejecución directa de una norma con rango de ley, sino de normas de carácter reglamentario que ostentan la condición de normativa básica estatal. En concreto, como se indica en la MAIN se desarrolla 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.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dicho de forma reiterada que el dictamen del Consejo de Estado no es preceptivo para las normas que no desarrollan, ni ejecutan una ley, sino otro reglamento previamente informado por el Consejo de Estado. En concreto, así se ha manifestado, respecto de las normas que aprueban títulos concretos de formación profesional, ya que no desarrollan, ni ejecutan una ley, sino otro reglamento previamente informado por el Consejo de Estado: el que establece las condiciones generales de aprobación de los títulos.

Así lo declara la Sentencia Tribunal Supremo 1581/2003, de 10 de marzo, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) en relación al Real Decreto 370/2001, de 6 de abril, que establece el título de Técnico Superior de Óptica de Anteojería y las correspondientes enseñanzas mínimas:

El siguiente motivo de impugnación es el que apunta la omisión del trámite de informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, a juicio de la recurrente preceptivo en virtud del artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Ahora bien, lo cierto es que ese precepto exige el dictamen previo para los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones. Sin embargo, el Real Decreto 370/2001 no puede considerarse reglamento ejecutivo de la Ley 1/1990 ya que se limita a establecer uno de los títulos de formación profesional y las enseñanzas mínimas para su obtención. De ahí que no sea preceptivo en este caso el dictamen previo del Consejo de Estado, tal y como ya ha dicho esta Sala en supuestos semejantes, como es el caso de las Sentencias de 28 de septiembre de 1998 y 18 de noviembre del mismo año. (FJ 4).

En los mismos términos han resuelto, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Supremo, más recientes, 3109/2010, de 1 de junio (respecto a la Orden ITC/3994/2006, de 29 de diciembre, por la que se establece la retribución de las actividades de reclasificación) o 129/2013, de 7 de enero (sobre el Real Decreto 1790/2011, de 16 diciembre, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales mediante el establecimiento de dos cualificaciones profesionales correspondientes a la familia profesional Sanidad).

En este sentido, ha de estimarse que la norma proyectada, como hemos señalado, no se adopta en ejecución de una norma con rango de ley, sino, como se apunta en varios apartados de la MAIN, de una norma reglamentaria estatal de carácter básico.

Por lo tanto, y en virtud de todo ello, su remisión a la Comisión Jurídica Asesora no se considera preceptiva. No obstante, dada la relevancia del proyecto de decreto, se sugiere valorar su remisión en virtud de lo establecido en el artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, que establece que «[s]in perjuicio de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia podrán recabar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión».

Se recuerda, también, que conforme a lo dispuesto en los artículos 6.3 y 7.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, «[e]l centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades

significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas».

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante, si bien, en el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el mismo no hayan sido aceptadas, debe incluirse de manera específica en la MAIN, como adecuada justificación de la oportunidad y acierto del criterio adoptado (artículos 6.1.a) y 7.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo), las razones que motiven dicho rechazo.

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Manuel Galán Rivas