

A.G.- 46/2024

INFC. - 2024/1497

S.G.C.- 143/2024

S.J.- 472/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establecen el currículo y determinados aspectos de la organización, el funcionamiento y la evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria para personas adultas en la Comunidad de Madrid.**

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 12 de julio de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de orden indicado.

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

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, emitida el 2 de julio de 2024, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades).

- Dictamen 16/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la reunión celebrada el 9 de mayo de 2024, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 9 de mayo de 2024.
- Informe 32/2024, de Coordinación y Calidad Normativa, de 15 de abril de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 10 de abril de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 8 de abril de 2024, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Informe en materia de Protección de Datos, de 22 de abril de 2024.
- Resolución de la Directora General Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 17 de mayo de 2024, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.
- Escrito de alegaciones realizadas por ASPACE MADRID y USMR CCOO, ambas con registro de entrada de 28 de junio de 2024.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 9 de julio de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala el artículo 1, establecer el currículo, así como determinados aspectos de la organización, el funcionamiento y la evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO) para personas adultas.

Explica la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) que:

“La educación de personas adultas está dirigida a las personas mayores de dieciocho años con la finalidad de completar y mejorar sus conocimientos y destrezas que alienten su desarrollo personal y profesional.

El artículo 67.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, expone la organización y la metodología de las enseñanzas para las personas adultas que se basarán en el autoaprendizaje y tendrán en cuenta sus experiencias, necesidades e intereses, pudiendo desarrollarse a través de la enseñanza presencial y también mediante la educación a distancia.

El artículo 68.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, establece que las personas adultas que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la educación básica contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades.

Asimismo, en el marco del principio básico de la educación permanente se facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas, favoreciendo la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades y actividades.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, corresponde a las administraciones educativas establecer el currículo de esta oferta educativa que se organizará de forma modular en tres ámbitos con dos niveles en cada uno de ellos: el Ámbito de Comunicación, en el que se integrarán, al menos, las materias Lengua Castellana y Literatura y Lengua Extranjera; el Ámbito Social, en el que se integrarán, al menos, las materias de Geografía e Historia y

Educación en Valores, Cívicos y Éticos; y el Ámbito Científico-tecnológico, en el que se integrarán, al menos, las materias de Física y Química, Biología y Geología, Matemáticas y Tecnología y Digitalización.

La Comunidad de Madrid aprobó la Orden 1255/2017, de 21 de abril, de la Consejería de educación, Juventud y Deporte, por la que se establece la organización de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por personas adultas en la Comunidad de Madrid, así como 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. No obstante, la nueva ordenación de la ESO requiere una revisión de esta oferta, así como su adaptación al nuevo marco legislativo. De conformidad con la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022, de 20 de julio, corresponderá a la consejería competente en materia de Educación incorporar a los correspondientes ámbitos, aspectos curriculares de las restantes materias, así como establecer los procedimientos para el reconocimiento de la formación del sistema educativo español que el alumno acredite y la valoración de los conocimientos y experiencias previas adquiridas a través de la educación no formal, con objeto de proceder a su orientación y adscripción a un nivel determinado dentro de cada uno de los ámbitos de conocimiento.

Corresponde a la consejería competente en materia de educación la adaptación de la ESO para las personas adultas en desarrollo de la ordenación establecida en la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022, de 20 de julio, con el fin de favorecer el aprendizaje a lo largo de la vida y facilitar a las personas adultas una oferta flexible y adecuada a sus necesidades.

Por lo tanto, la finalidad de este proyecto de orden es ofrecer el reglamento que desarrolle esta oferta educativa y obedecer el mandato establecido en el Decreto 65/2022, de 20 de julio, de conformidad con los preceptos establecidos en la normativa básica de aplicación.

El objetivo es actualizar al nuevo contexto educativo derivado 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, la oferta de la ESO para personas adultas”.

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por treinta y cuatro artículos, distribuidos en cinco capítulos, con seis anexos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo 1 regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2, su finalidad; el artículo 3, los destinatarios; el artículo 4, la tutoría y orientación; el artículo 5, la ordenación de las enseñanzas; el artículo 6, el currículo; el artículo 7, la metodología y recursos; el artículo 8, el profesorado; el artículo 9, la organización de la enseñanza presencial; el artículo 10, la organización de la enseñanza semipresencial ;el artículo 11, la organización de la educación a distancia; el artículo 12, la incorporación a las enseñanzas; el artículo 13 , la incorporación con estudios previos; el artículo14 ,la incorporación con valoración inicial del alumno ; el artículo 15, la matrícula; el artículo 16, los cambios de matrícula entre enseñanza presencial, semipresencial y a distancia ; el artículo 17, la anulación de matrícula; el artículo 18,la atención a las diferencias individuales; el artículo 19, las medidas de atención a las diferencias individuales del alumnado; el artículo 20, las características de la evaluación; el artículo 21, el proceso de evaluación; el artículo 22, los resultados de la evaluación ; el artículo 23,las pruebas de evaluación en educación a distancia; el artículo 24, la promoción; el artículo 25,la evaluación y docencia de módulos o ámbitos de Nivel I pendientes de superar de alumnos matriculados en el Nivel II ; el artículo 26, el título de graduado en ESO; el artículo 27, la objetividad de la evaluación; el artículo 28, los documentos de evaluación; el artículo 29, las actas de evaluación ; el artículo 30, el expediente académico del alumno ; el artículo 31, el historial académico; el artículo 32, el informe personal por traslado ;el artículo 33, las certificaciones académicas oficiales y artículo 34, el traslado de centro de un alumno.

El anexo I se refiere al ámbito científico-tecnológico; el anexo II, a los requisitos de la plataforma virtual de aprendizaje; el anexo III, al cuadro de distribución horaria de la enseñanza presencial; el anexo IV, al cuadro de distribución horaria de la enseñanza semipresencial; el anexo V, al cuadro de distribución horaria de la educación a distancia y el anexo VI, a los estudios superados con anterioridad que permiten la exención de ámbitos de conocimiento.

La disposición adicional primera se dedica a los libros de texto y materiales curriculares.

La disposición adicional segunda, a los datos personales del alumno y tratamiento de los datos personales en los documentos de evaluación del alumnado.

La disposición adicional tercera, a los internos en instituciones sujetos a privación de libertad.

La disposición adicional cuarta, al acceso a la ESO para personas adultas con credencial de convalidación de estudios extranjeros.

La disposición adicional quinta, a los centros privados y otros centros docentes de titularidad pública que no dependan de la consejería competente en materia de educación.

La disposición adicional sexta, al alumnado que haya cursado enseñanzas conforme a una ordenación académica anterior y continúe conforme a la ordenación dispuesta en el proyecto.

La disposición adicional séptima, a la aplicabilidad de la disposición transitoria primera de la LOE para personas adultas en la Comunidad de Madrid.

La disposición transitoria única se refiere a la plataforma virtual de aprendizaje.

La disposición derogatoria única deroga la normativa vigente en la materia.

La disposición final primera establece el calendario de implantación.

La disposición final segunda contempla una habilitación normativa.

En último término, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

El artículo 149.1 de la Constitución Española (en adelante, CE), en su regla 30^a, 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 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 lo sucesivo, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.*

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

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, 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.

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).

Pues bien, el artículo 6 bis de LOE establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las comunidades autónomas en los siguientes términos:

"1. Corresponde al Gobierno:

a) La ordenación general del sistema educativo.

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

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

d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

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

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

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

El artículo 67, apartado 2, de la LOE, establece que la organización y la metodología de las enseñanzas para las personas adultas se basarán en el autoaprendizaje y tendrán en cuenta sus

experiencias, necesidades e intereses, pudiendo desarrollarse a través de la enseñanza presencial y también mediante la educación a distancia.

El apartado 9 del propio artículo establece que *“En atención a sus especiales circunstancias, por vía reglamentaria se podrán establecer currículos específicos para la educación de personas adultas que conduzcan a la obtención de uno de los títulos establecidos en la presente Ley”*.

Como desarrollo reglamentario de esta norma 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 (en adelante Real Decreto 217/2022), de carácter básico según su disposición final primera y que, en los apartados 2 y 3 de la disposición adicional tercera, determina que:

“2. Con objeto de que el alumnado adquiriera una visión integrada del saber que le permita desarrollar las competencias y afrontar con éxito los principales retos y desafíos globales del siglo XXI, las enseñanzas de esta etapa se organizarán de forma modular en tres ámbitos y dos niveles en cada uno de ellos:

a) Ámbito de comunicación, en el que se integrarán los aspectos básicos de las enseñanzas mínimas recogidas en el anexo II referidas a las materias de Lengua Castellana y Literatura y Lengua Extranjera. Además, incorporará la materia Lengua Cooficial y Literatura en aquellas comunidades autónomas que la tengan.

b) Ámbito social, en el que se integrarán los aspectos básicos de las enseñanzas mínimas recogidas en el anexo II relacionadas con las materias Geografía e Historia y Educación en Valores Cívicos y Éticos.

c) Ámbito científico-tecnológico, en el que se integrarán los aspectos básicos de las enseñanzas mínimas recogidas en el anexo II del presente real decreto relacionadas con las materias Física y Química, Biología y Geología, Matemáticas y Tecnología y Digitalización.

3. Las administraciones educativas establecerán, conforme a lo anterior, el currículo de estas enseñanzas, incorporando a los correspondientes ámbitos, si así lo consideran conveniente, aspectos curriculares de las restantes materias a las que hacen referencia los artículos 8 y 9.”

De acuerdo con la normativa básica, la Comunidad de Madrid, aprobó el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante Decreto 65/2022) que, en los apartados 2 y 3 de su disposición adicional tercera, recoge que:

“2. Con objeto de que el alumnado adquiera una visión integrada del contenido que le permita desarrollar las competencias y afrontar con éxito los principales retos y desafíos globales del siglo XXI, las enseñanzas de esta etapa se organizarán de forma modular en tres ámbitos y dos niveles en cada uno de ellos:

a) Ámbito de Comunicación, en el que se integrarán las materias Lengua Castellana y Literatura y Lengua extranjera.

b) Ámbito Social, en el que se integrarán las materias Geografía e Historia y Educación en Valores Cívicos y Éticos.

c) Ámbito Científico-Tecnológico, en el que se integrarán las materias Física y Química, Biología y Geología, Matemáticas y Tecnología y Digitalización.

3. La consejería competente en materia de Educación podrá incorporar a los correspondientes ámbitos, aspectos curriculares de las restantes materias a las que hacen referencia los artículos 8 y 9 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo.”.

Actualmente, la regulación de esta materia en la Comunidad de Madrid se contiene en la Orden 1255/2017, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece la organización de las enseñanzas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por personas adultas en la Comunidad de Madrid, así como 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, normas que se derogan a través de la orden cuyo proyecto se somete a informe.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, es innegable que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que afronte la regulación del ámbito material reseñado.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES

Examinado el contenido del proyecto sometido a informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

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

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo - Consejería de Educación, Ciencia y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

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

Al respecto, y como hemos advertido previamente, el Decreto 65/2022 contiene en su disposición final segunda, la pertinente habilitación para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación (“*Se habilita al titular de la consejería*

con competencias en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de lo dispuesto en este decreto”), amén de las previsiones específicas ut supra transcritas contenidas en la disposición adicional tercera atinentes a la “Educación de personas adultas”.

Así, y como bien expone la MAIN:

“Corresponde a la consejería competente en materia de educación la adaptación de la ESO para las personas adultas en desarrollo de la ordenación establecida en la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022, de 20 de julio, con el fin de favorecer el aprendizaje a lo largo de la vida y facilitar a las personas adultas una oferta flexible y adecuada a sus necesidades.

Por lo tanto, la finalidad de este proyecto de orden es ofrecer el reglamento que desarrolle esta oferta educativa y obedecer el mandato establecido en el Decreto 65/2022, de 20 de julio, de conformidad con los preceptos establecidos en la normativa básica de aplicación.

El objetivo es actualizar al nuevo contexto educativo derivado 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, la oferta de la ESO para personas adultas.”

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

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante orden, la materia señalada, máxime teniendo igualmente el rango de orden de las disposiciones cuya derogación se proyecta.

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”*.

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, conviene traer a colación lo preceptuado en 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), que 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 concurran 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 ello, 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”.

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica en los siguientes términos:

“La propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, puesto que la regulación contenida no se refiere a ningún aspecto económico, no interviene sobre el mercado ni la fiscalidad, se limita al desarrollo reglamentario para el desarrollo curricular y de organización de las enseñanzas y su aplicación. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como a lo establecido en los artículos 60.3 y 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

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

Por otro lado, regula aspectos parciales de una materia, en tanto que supone el desarrollo reglamentario de lo recogido en la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022, de 20 de julio. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por los motivos expuestos, que se justifican en el presente documento atendiendo al mandato establecido en el artículo 5.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se prescinde de la consulta pública, al encontrarse dentro de las causas enunciadas en el artículo 5.4 del citado decreto en sus apartados c), d) y e)”.

Examinados tales argumentos, puede entenderse que se justifican suficientemente los motivos invocados para entender que no es necesario el trámite de consulta pública.

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

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el proyecto a los correspondientes trámites 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 10 y el 28 de junio de 2024 ambos inclusive, habiéndose recibido dos escritos de alegaciones.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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

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

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

Se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en los artículos treinta y cuatro de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021.

Igualmente, consta informe en materia de protección de datos.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

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, 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, *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

Prima facie, nos detendremos en el título.

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

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, como aspectos más relevantes de la tramitación, *“los informes prescriptivos de coordinación y calidad normativa, de los análisis de los impactos de carácter social, de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Asimismo, se ha emitido el dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”*.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta*

a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

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

En cuanto a la parte dispositiva, es necesario valorar si el proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica estatal y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente la LOE, el Real Decreto 217/2022 y el Decreto 65/2022.

Como ya se indicó, la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022 establece que:

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, las personas adultas que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades, que se regirá por los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal, movilidad y transparencia, y podrá desarrollarse a través de la enseñanza presencial, semipresencial y también mediante la educación a distancia.

2. Con objeto de que el alumnado adquiera una visión integrada del saber que le permita desarrollar las competencias y afrontar con éxito los principales retos y desafíos globales del siglo XXI, las enseñanzas de esta etapa se organizarán de forma modular en tres ámbitos y dos niveles en cada uno de ellos:

a) *Ámbito de comunicación, en el que se integrarán los aspectos básicos de las enseñanzas mínimas recogidas en el anexo II referidas a las materias de Lengua Castellana y Literatura y Lengua Extranjera. Además, incorporará la materia Lengua Cooficial y Literatura en aquellas comunidades autónomas que la tengan.*

b) *Ámbito social, en el que se integrarán los aspectos básicos de las enseñanzas mínimas recogidas en el anexo II relacionadas con las materias Geografía e Historia y Educación en Valores Cívicos y Éticos.*

c) *Ámbito científico-tecnológico, en el que se integrarán los aspectos básicos de las enseñanzas mínimas recogidas en el anexo II del presente real decreto relacionadas con las materias Física y Química, Biología y Geología, Matemáticas y Tecnología y Digitalización.*

3. *Las administraciones educativas establecerán, conforme a lo anterior, el currículo de estas enseñanzas, incorporando a los correspondientes ámbitos, si así lo consideran conveniente, aspectos curriculares de las restantes materias a las que hacen referencia los artículos 8 y 9.*

4. *La organización de estas enseñanzas deberá permitir su realización en dos cursos, garantizando, en todo caso, el logro de las competencias establecidas en el Perfil de salida.*

5. *Corresponde a las administraciones educativas establecer los procedimientos para el reconocimiento de la formación del sistema educativo español que el alumnado acredite y la valoración de los conocimientos y experiencias previas adquiridos a través de la educación no formal, con objeto de proceder a su orientación y adscripción a un nivel determinado dentro de cada uno de los ámbitos de conocimiento.*

6. *La superación de alguno de los niveles correspondientes a cada uno de los tres ámbitos a los que hace referencia el apartado segundo tendrá validez en todo el Estado.*

7. *La superación de todos los ámbitos dará derecho a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Asimismo, el equipo docente podrá proponer para la expedición del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria a aquellas personas que, aun no habiendo superado alguno de los ámbitos, se considere que han conseguido globalmente los objetivos generales de la formación básica de las personas adultas. En esta*

decisión se tendrán en cuenta las posibilidades formativas y de integración en la actividad académica y laboral de cada alumno o alumna.

8. Las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, siempre que hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa. Estas pruebas se organizarán basándose en los tres ámbitos de conocimiento citados y corresponderá a las propias administraciones determinar las partes de las mismas que se considerará que tienen superadas quienes concurren a ellas, de acuerdo con su historia académica previa.

9. Corresponderá igualmente a las administraciones educativas garantizar que las pruebas a las que se refiere el apartado anterior cuenten con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precise todo el alumnado con necesidades educativas especiales”.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma conforme al marco regulado en la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022, sin que debamos realizar ninguna otra consideración.

En el **artículo 2** se recoge la finalidad de la regulación de la ESO para personas adultas, de acuerdo con la normativa básica y de la Comunidad de Madrid referenciadas.

El **artículo 3** se refiere a los destinatarios de la norma.

De conformidad con el citado artículo 67, apartado 1, de la LOE, “podrán incorporarse a la educación de personas adultas quienes cumplan dieciocho años en el año en que comience el curso. Además de las personas adultas, excepcionalmente, podrán cursar estas enseñanzas los mayores de dieciséis años que lo soliciten y que tengan un contrato laboral que no les permita acudir a los centros educativos en régimen ordinario o sean deportistas de alto rendimiento.

Asimismo, las administraciones educativas podrán autorizar excepcionalmente el acceso a estas enseñanzas a los y las mayores de dieciséis años, en los que concurren circunstancias que les impidan acudir a centros educativos ordinarios y que estén debidamente acreditadas y reguladas, y a quienes no hubieran estado escolarizados en el sistema educativo español”.

La redacción del precepto que nos atañe establece, para los supuestos contemplados en la normativa básica, un diferente régimen en materia de autorización. Así, atribuye al director del centro docente resolver sobre la autorización de la matrícula en el caso de menores de edad y mayores de dieciséis años que soliciten cursar las enseñanzas de la ESO para personas adultas *“cuando tengan un contrato laboral que no les permita acudir a los centros educativos en régimen ordinario, sean deportistas de alto nivel o de alto rendimiento o no hubieran estado escolarizados en el sistema educativo español”*, mientras que se someten a *“autorización del titular de la dirección general competente en estas enseñanzas”* las solicitudes que presenten *“los menores de edad y mayores de dieciséis años en los que concurren circunstancias excepcionales diferentes a las recogidas en el apartado 2, debidamente acreditadas, que les impidan acudir a centros educativos ordinarios”*.

Se sugiere, en ambos casos, incorporar al precepto la referencia a la solicitud, forma de presentarla, documentación a acompañar, plazo de subsanación y demás aspectos concernientes a la misma.

Por otra parte, observamos que la terminología empleada en este artículo difiere de la contemplada en la norma estatal; así, v.gr., se alude a *“los menores de edad y mayores de dieciséis años”*, cuando el citado artículo 67.1 de la LOE se refiere simplemente *“a los mayores de dieciséis años”*.

En este aspecto repasa el informe emitido por la Oficina de Calidad Normativa al señalar: *“se sugiere revisar la redacción, y valorar la sustitución de «los menores de edad y mayores de dieciséis años» por «mayores de dieciséis años», y «deportistas de alto nivel o de alto rendimiento» por «deportistas de alto rendimiento», por coherencia con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (...)”*.

Si bien la MAIN descarta acoger tal sugerencia aduciendo la siguiente justificación: *“Se mantiene la redacción dada en el artículo 3.2 «mayores de edad y menores de dieciséis años» para acotar convenientemente este rango de edad”*, se conmina, para mayor claridad, a reconsiderar la reformulación del precepto a fin de acomodar su redacción a lo preceptuado por la norma estatal.

Los apartados 3 y 5 responden al tenor de los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015).

El apartado 4 contiene la regulación del procedimiento de autorización aplicable al segundo grupo de supuestos *ut supra* referido, que incluye un informe de la inspección educativa, que respondería a sus funciones reguladas en el artículo 3 del Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid.

En cuanto al apartado 6, el principio de seguridad jurídica exigiría determinar, al menos genéricamente, el tipo de documentación a aportar por los interesados.

Se sugiere incluir a la población reclusa en los establecimientos penitenciarios como lo hace el apartado 6 del artículo 67 de la LOE. Ello con independencia de que se hagan constar las particularidades referidas en la disposición adicional tercera del proyecto.

El **artículo 4** se dedica a la tutoría y orientación, en consonancia con lo que regulan el artículo 5 del Decreto 65/2022 y el artículo 4 de la Orden 1712/2023, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en la Educación Secundaria Obligatoria con carácter general (en adelante, Orden 1712/2023).

El **artículo 5** regula la ordenación de las enseñanzas.

En primer lugar, se determinan las diferentes posibilidades en las que puede desarrollarse la ESO para personas adultas: mediante enseñanza presencial, semipresencial y la educación a distancia, respetando lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y el apartado 1 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

La ordenación de la oferta en dos cursos académicos se ajusta a lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022, y en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

En cuanto al apartado 3, responde al contenido del apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y del apartado 2 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

Cada nivel se ordena de forma modular en los tres ámbitos establecidos en el apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022, y el apartado 2 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022. En esta ordenación se concretan las materias conforme a lo recogido en las citadas disposiciones y se define la organización modular en cada caso, incorporando aspectos curriculares de las restantes materias a las que hacen referencia los artículos 8 y 9 del Real Decreto 217/2022, tal y como dispone el apartado 3 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

El **artículo 6** se refiere al currículo.

El currículo de la ESO para personas adultas responde a la estructura curricular establecida en el Real Decreto 217/2022 y su concreción para la Comunidad de Madrid establecida en el Decreto 65/2022.

La adaptación del currículo de la ESO para personas adultas, ordenada en los diferentes ámbitos, se recoge en el anexo I, tal como se indica en el apartado 2 del artículo y que autoriza el artículo 67, apartado 9, de la LOE.

Se incorpora también la referencia a los contenidos transversales que complementan el currículo, si bien se omite, en el apartado 5, la referencia al fomento transversal de la educación para la salud *“incluida la afectivo-sexual”* y la *“cooperación entre iguales”* que se recogen expresamente en el apartado 3 del artículo 12 del Decreto 65/2022, aspectos que, en consecuencia, deberán adicionarse.

Puede traerse a colación, en este punto, el criterio sostenido por el Consejo de Estado, entre otros, en su Dictamen 132/2014, de 2 de febrero, cuando afirma: *“Es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas”* (el resaltado es nuestro).

El **artículo 7** se refiere a la metodología y recursos didácticos y su contenido desarrolla y complementa el contenido de los apartados 2 y 8 del artículo 67 de la LOE y 70.bis de la misma norma, que establece en su primer punto que, con el fin de lograr, en las enseñanzas de adultos, una mejor adaptación a las necesidades personales de formación y a los ritmos individuales de aprendizaje con garantías de calidad, los poderes públicos impulsarán el desarrollo de formas de enseñanza que resulten de la aplicación preferente de las tecnologías digitales a la educación. Con el objeto de garantizar que la plataforma virtual de aprendizaje reúna las condiciones necesarias, el anexo II recoge los requisitos técnicos que deberá tener este recurso. Esto último en relación con la necesidad de que el centro cuente con una plataforma virtual de aprendizaje que garantice un adecuado desarrollo de la actividad docente.

El **artículo 8** determina las condiciones específicas que debe reunir el profesorado para impartir la oferta de la ESO para personas adultas, en relación con las especialidades que contarán con atribución docente para impartir cualquiera de las materias que se integran en cada ámbito de estas enseñanzas en los centros públicos, de conformidad con el artículo 2, apartado 5, del Real Decreto 286/2023, de 18 de abril, por el que se regula la asignación de materias en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato a las especialidades de distintos cuerpos de funcionarios docentes, y se modifican diversas normas relativas al profesorado de enseñanzas no universitarias.

Asimismo, en el caso de los centros privados se determinan los requisitos de formación inicial que deberá reunir el profesorado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato.

El **artículo 9** establece las principales características de la organización de la enseñanza presencial autorizada por el apartado 2 del artículo 67 de la LOE, y apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y del Decreto 65/2022, atendiendo a la carga lectiva semanal que recoge el anexo III y cuya asistencia es obligatoria.

El **artículo 10** regula la enseñanza semipresencial autorizada por el apartado 2 del artículo 67 de la LOE -al hacerlo de la presencial y la impartida a distancia- y más específicamente por preverse así de forma expresa en el apartado 1 de la disposición adicional tercera tanto del Real Decreto 217/2022 como del Decreto 65/2022, todo ello, atendiendo a la carga lectiva semanal que se recoge en el anexo IV.

El **artículo 11** establece las principales características en la organización de la educación a distancia, autorizada igualmente por el apartado 2 del artículo 67 de la LOE y apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y del Decreto 65/2022, y con la distribución horaria recogida en el anexo V.

En la educación a distancia las pruebas de evaluación final serán presenciales y de asistencia obligatoria, se realizarán en el centro docente y en jornadas lectivas.

Ninguna objeción de calado cabe formular en relación con el contenido de los **artículos 12, 13 y 14**, que regulan la incorporación a las enseñanzas y la matrícula.

La incorporación y acceso a estas enseñanzas se regula en el artículo 12, a través de dos vías excluyentes, bien mediante la presentación de documentación académica acreditativa de estudios reglados realizados con anterioridad, determinante de la exención del ámbito y nivel que contenga en su currículum de los contenidos superados y aplicando las que contiene el anexo VI, bien mediante la realización de una prueba de valoración inicial, posibilidades ambas conformes con las previsiones del apartado 5 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022, y el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

El contenido del artículo 14 no supone novedad sustancial respecto a lo establecido en el artículo 8 de la Orden 1255/2017, de 21 de abril, que deroga la presente orden.

No tenemos nada que alegar en relación con el contenido del **artículo 15**, que se refiere a la matrícula, salvo que se sugiere, en virtud del principio de seguridad jurídica, concretar en mayor medida los supuestos determinantes de la excepcionalidad contemplada en el apartado 6. Además, en este apartado, el verbo “presenten” deberá ir en tercera persona del plural, pues se refiere a “los alumnos”.

En cuanto al **artículo 16**, recoge la posibilidad de formalizar la matrícula cada curso entre enseñanza presencial, semipresencial y educación a distancia. Se recoge igualmente la posibilidad de cambiar de enseñanza a lo largo del curso, si bien estos cambios serán excepcionales y supeditados a la existencia de vacantes en el centro y a la concurrencia de dificultades para que el alumno continúe en la enseñanza presencial, semipresencial o a distancia

Se sugiere, en virtud del principio de seguridad jurídica, concretar en mayor medida los supuestos determinantes de la excepcionalidad.

El apartado 4 responde al tenor de los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015.

El **artículo 17** recoge la posibilidad de anulación de la matrícula por faltas de asistencia no justificadas en un periodo superior a quince jornadas lectivas de forma continuada, en la enseñanza presencial y semipresencial.

En el **artículo 18** se introducen las cuestiones generales en relación con la atención a las diferencias individuales del alumnado, con remisión al Decreto 23/2023, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 23/2023).

Se sugiere una remisión genérica al marco legal vigente en materia de atención educativa a las diferencias individuales del alumnado, y no a una norma en concreto, teniendo en cuenta la vocación de permanencia de la norma proyectada.

Por lo demás, el precepto sería conforme con las exigencias del artículo 67, apartados 1 y 2, de la LOE; el apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022, y el apartado 1 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

El **artículo 19** recoge las medidas de atención, ordinarias y específicas, que podrán adoptar los centros que impartan esta oferta educativa, en función de las necesidades del alumnado que se detecten y acrediten conforme a lo dispuesto en el precitado Decreto 23/2023, y con remisión expresa en cuanto a las ordinarias al artículo 9, apartado 2, de la Orden 1712/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por el que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en de la Educación Secundaria Obligatoria, si bien de forma adaptada a la organización y ordenación de la ESO para personas adultas.

Se sugiere, nuevamente, cambiar la referencia a normas específicas por una genérica que asegure la permanencia de la norma.

En el **artículo 20** recoge sustancialmente el contenido de los apartados 1, 3 y 4 del artículo 19 de la Orden 1712/2023, incluyendo, en el apartado 4, ciertas especialidades para la enseñanza de modalidad a distancia.

El **artículo 21** se dedica al proceso de evaluación. La oferta de la ESO para personas adultas, según los apartados 4 y 5 tendrá una evaluación final ordinaria y otra extraordinaria con el fin de adaptar la evaluación al principio de flexibilidad que rige la educación de personas adultas y de conformidad con la adaptación a sus condiciones y necesidades a la que se refiere el apartado 7 del artículo 67 de la LOE, el apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y apartado 1 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 65/2022.

El apartado 6 contiene una remisión, en cuanto a la toma de decisiones, al artículo 21, apartado 4, del Decreto 65/2022. Se sugiere cambiar la referencia a normas específicas por una genérica que asegure la permanencia de la norma.

En cuanto a los resultados de la evaluación, el apartado 1 del artículo 22 se remite al artículo 25 del Decreto 65/2022.

Su contenido recoge también, en lo que es de aplicación, el del artículo 21 de la Orden 1712/2023.

El **artículo 22** se ocupa de los resultados de la evaluación, previéndose una calificación cualitativa que se corresponde con distintos valores numéricos, *“de tal forma que se indicará insuficiente (IN) para las calificaciones con valores entre uno y cuatro sin decimales, suficiente (SF) para la calificación con valor cinco, bien (BI) para la calificación con valor seis, notable (NT) para las calificaciones con valores siete u ocho y sobresaliente (SB) para las calificaciones con valores nueve o diez”*. Esta forma de valorar se corresponde con la establecida en los artículos 25 del Decreto 65/2022 y 31.2 del Real Decreto 217/2022.

Adicionalmente, en el texto del artículo examinado parecen existir ciertas contradicciones que convendría aclarar. Así, mientras que en el apartado 2 se dice que *“Los módulos y ámbitos se considerarán superados cuando tengan un resultado de la evaluación de suficiente, bien, notable o sobresaliente, y se considerarán pendientes de superación cuando tengan un resultado de insuficiente”* –teniendo en cuenta que, de conformidad con el apartado 1 antes transcrito, el insuficiente equivale a una calificación con valores entre uno y cuatro, y el suficiente a una calificación con valor cinco-, en el apartado 3 se afirma que *“Para considerar superado un ámbito, las calificaciones obtenidas en cada módulo deben ser iguales o superiores a cuatro. Si alguno de los módulos ha sido calificado con un valor inferior a cuatro la evaluación del ámbito se consignará en los documentos oficiales de evaluación como no superado (NS)”*. En otras palabras, mientras que el apartado 2 exige para la superación de módulos y ámbitos una calificación mínima de cinco, que se corresponde con el suficiente (SF), el apartado 3 se conforma con exigir una calificación mínima de cuatro que, sin embargo, equivale a un insuficiente (IN) según los dos apartados precedentes.

El **artículo 23** regula las pruebas de evaluación en la educación a distancia, sin que debamos realizar consideración alguna sobre su contenido.

Los **artículos 24 y 25** se dedican, respectivamente, a la promoción en las enseñanzas presencial, semipresencial (apartados 1, 2 y 3) y a distancia (apartado 4), y a la evaluación y docencia de los módulos o ámbitos de nivel I pendientes de superar de alumnos matriculados en el nivel II, en la enseñanza presencial y semipresencial, teniendo en cuenta la exigencia de metodología flexible y abierta que impone el apartado 7 del artículo 67 de la LOE.

El **artículo 26** responde y desarrolla el contenido del apartado 7 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y 7 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 65/2022.

El apartado 5 se remite apartado 6 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022.

En el **artículo 27** se aborda la objetividad en la evaluación respondiendo con adaptaciones al tenor del artículo 19 del Decreto 65/2022 y artículo 44 de la Orden 1712/2023.

El apartado 5 dispone la posibilidad de revisión de los procesos en los términos establecidos para el régimen ordinario en los artículos 46 y 47 de la Orden 1712/2023.

Los **artículos 28 a 34** recogen los aspectos generales relativos a los documentos de evaluación que se concretan en el primer apartado coincidiendo con los que contiene el artículo 24 del Decreto 65/2022.

El historial académico y el informe personal por traslado son documentos básicos, tal y como dispone el artículo 30, apartado 2, del Real Decreto 217/2022 y el artículo 24, apartado 2, del Decreto 65/2022, a fin de garantizar la movilidad de los alumnos por todo el territorio nacional.

La regulación de las actas de evaluación se relaciona con el contenido del artículo 25 del Decreto 65/2022; la regulación del expediente académico del alumno, con el contenido previsto en el artículo 26 del Decreto 65/2022; la regulación del historial académico, con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 65/2022; la regulación del informe personal de traslado, con el contenido del artículo 28 del Decreto 65/2022 y la regulación de las certificaciones académicas

oficiales, con el contenido del artículo 29 del Decreto 65/2022, sin que quepa formular observación alguna. No obstante, su contenido no siempre coincide de forma exacta, lo que aconsejaría una mayor equiparación entre la redacción de ambos textos normativos, sin perjuicio del necesario desarrollo o especialidades que puedan introducirse en la orden proyectada como consecuencia de las especificidades de la educación para adultos.

La propuesta normativa incluye, en último término, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

La **disposición adicional primera** se dicta de conformidad con la disposición adicional cuarta de la LOE, en relación con los libros de texto y material curricular.

El Real Decreto 1744/1998, de 31 de julio, sobre uso y supervisión de libros de texto y demás material curricular correspondientes a las enseñanzas de Régimen General, en el apartado 5 de su artículo 6, establece la imposibilidad de sustituir los libros de texto en un periodo de cuatro años con carácter general y salvo causas justificadas, aspecto al que se refiere en su apartado 3 la disposición analizada. En cuanto a la posibilidad de sustitución anticipada, el artículo 6.5 del Real Decreto 1744/1998 exige, además del informe de la inspección educativa, la comunicación del cambio por la dirección del centro al consejo escolar, aspecto que no se recoge en la disposición adicional examinada.

La **disposición adicional segunda** se remite correctamente a la normativa en vigor en materia de datos de carácter personal.

La **disposición adicional tercera** recoge la dispensa en la aplicación de la norma a los internos en instituciones sujetos a privación de libertad en cuanto a los plazos de matrícula y garantía de admisión para cursar estas enseñanzas, respondiendo al contenido del apartado 6 del artículo 67 de la LOE.

Respondería al contenido de la directriz 39, aunque sería posible la inclusión de las excepciones en el articulado.

La **disposición adicional cuarta** refiere la situación de los alumnos que hayan cursado estudios en el extranjero y tengan reconocida equivalencia con algún curso de la Educación Secundaria Obligatoria del sistema educativo español en algún convenio internacional, en cuyo caso requerirán de la credencial de convalidación correspondiente para su consideración en el acceso a estas enseñanzas de acuerdo con el Real Decreto 104/1988, de 29 de enero, sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria.

La **disposición adicional quinta** establece que los centros privados y otros centros docentes de titularidad pública que no dependan de la consejería competente en materia de Educación adecuarán a su organización y sus normas de funcionamiento las referencias a los órganos de gobierno y coordinación docente recogidas en la orden proyectada.

La **disposición adicional sexta** responde a la directriz 39.b) y establece la validez de las calificaciones obtenidas en distintos ámbitos regidos por la Orden 1255/2017, haciendo constar, en cualquier caso, que los pendientes de superar se realizarán conforme a la ordenación y currículo de la presente norma.

De igual forma, se establecen las distintas correspondencias respecto de las enseñanzas de ESO para adultos que se hubieran cursado y superado parcialmente conforme a normativa anterior a la Orden 1255/2017.

La **disposición adicional séptima** declara aplicable la disposición transitoria primera de la LOE.

Se sugiere calificarla como transitorias de acuerdo con la directriz 40.

La **disposición transitoria única** recoge que la obligación de disponer de una plataforma virtual de aprendizaje será efectiva desde el inicio del curso 2025/2026.

De acuerdo con la directriz 42, sería, en puridad, una disposición final.

La **disposición derogatoria única** recoge las normas que serán derogadas tras la entrada en vigor de la presente propuesta normativa, ajustándose al contenido de la directriz 41.

Se advierte de la errata apreciada en la letra a), en la mención que se contiene a la Orden 1255/2017, al duplicarse la fecha “*de 21 de abril*”.

La **disposición final primera** establece el calendario de implantación, en el año académico 2024-2025.

La **disposición final segunda** del proyecto, bajo la rúbrica “*Habilitación normativa*”, autoriza a la dirección general competente en las enseñanzas de ESO para personas adultas para adoptar cuantas medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en la orden.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, a fin de que el titular de la dirección general competente pueda dictar cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de la norma. Desde esta perspectiva, nada cabría objetar.

En relación con estas habilitaciones a las direcciones generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 y 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013, o el de 3 de abril de 2014, hasta los más recientes de 18 de enero y 8 de febrero de 2024, entre otros) que, “*en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiéndose por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna*”.

En consecuencia, las “medidas” adoptadas al amparo de tales habilitaciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su dictamen 43/2018, de 1 de febrero.

Conforme a lo expuesto, resultará necesario omitir en la rúbrica de esta disposición el término “normativa”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición final tercera** regula la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51, apartado 3 de la Ley 1/1983.

El **anexo I**, que establece el currículo, obedece a la estructura curricular establecida en el Real Decreto 217/2022, y su concreción para la Comunidad de Madrid establecida en el Decreto 65/2022, adaptando el currículo de la ESO para personas adultas, ordenada en los diferentes ámbitos.

En cualquier caso, se sugiere incluir un título para el anexo que comprenda todo su contenido.

Ninguna objeción cabe formular en relación con el contenido del **anexo II**, referido a los requisitos de la plataforma virtual de aprendizaje.

Los **anexos III, IV y V** concretan los horarios que, como se indica en relación con la enseñanza presencial, serán orientativos, aunque debe respetarse el número de horas asignadas a cada ámbito.

El horario comprendido en los anexos III y V no modifica sustancialmente el establecido en la Orden 1255/2017.

Según la MAIN, el contenido del **anexo VI**, referente a los estudios superados con anterioridad que permiten la exención de ámbitos de conocimiento, modifica el criterio establecido en la orden que se deroga, justificándolo en los siguientes términos:

“Actualmente las personas que acceden a la oferta de la ESO para personas adultas y presentan documentación académica acceden al nivel I o nivel II con matrícula completa o parcial atendiendo al anexo III. a de la citada orden. En esta regulación se observan aquellas materias que no ha superado y le han impedido alcanzar el título de Graduado en ESO. No obstante, se ha observado la necesidad de cambiar este criterio por los siguientes motivos:

- La ordenación y currículo de la oferta de ESO para personas adultas difiere notablemente de la ESO que se cursa en régimen ordinario, de hecho, no incorpora todos los contenidos de todas

las materias que se imparten en los cuatro cursos de la ESO, especialmente en lo concerniente a materias optativas, anteriormente asignaturas de libre configuración autonómica.

- Se han dado casos de personas adultas que han tenido que cursar ámbitos de nivel I o nivel II con certificaciones académicas que acreditaban la superación de la mayor parte de los contenidos del ámbito, pero tenían pendiente de superar materias optativas o materias cuya representación en el currículo del ámbito era mínima o prácticamente inexistente.

- Se han dado casos en los que las materias no superadas tenían elementos curriculares que no se imparten en la oferta de la ESO para personas adultas y han tenido que cursar ámbitos de nivel II cuyos contenidos podrían haberse considerado superados.

El presente proyecto de orden propone cambiar este criterio y, en lugar de observar aquello que el alumno cursó y no superó, observar las materias y estudios que acredita haber superado y, en función de estos establecer la exención del ámbito y nivel que contenga en su currículo los contenidos superados.

En lugar de recoger en un anexo todas las materias, módulos o ámbitos que se imparten en la ESO y enseñanzas equivalentes en la Comunidad de Madrid y determinar los ámbitos que deben cursar los alumnos en función de las materias cursadas y no superadas, para alcanzar el título de Graduado en ESO, se establece en el anexo VI las exenciones que pueden resolverse en función de los estudios acreditados”.

Como observación final de carácter gramatical referida al conjunto del texto, atendiendo al apéndice V, apartado a), de las Directrices, “*El uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible*”, debiendo “*cumplir las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española*”. En virtud de las mismas, la referencia a los ámbitos de comunicación, social y científico-tecnológico contenidas en los artículos 5.3 y 8.1, así como en el anexo I, deberán escribirse en mayúscula, como, de hecho, se hace en la normativa básica estatal (apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022). Asimismo, “ordenación académica” debería figurar con las iniciales en minúscula en los artículos 19.5 y 28.3, al no venir referido al nombre propio de un determinado órgano, sino a la invocación genérica de una competencia. Lo mismo sucede con la referencia a la jefatura de estudios que se contempla en el artículo 25.2 o a la

consejería competente en materia de educación que se realiza en el anexo II. Y, en el mismo sentido, la referencia a las direcciones de área territoriales contenidas en los artículos 3.3 y 4, 11.5, 16.4, 27.5 y 29.5, dado que no se refieren a ninguna en particular.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el «Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establecen el currículo y determinados aspectos de la organización, el funcionamiento y la evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria para personas adultas en la Comunidad de Madrid», una vez sea atendida la consideración de carácter esencial consignada en el presente informe, y sin perjuicio de la atención a las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Begoña Basterrechea Burgos
(P.A.: Marta Azabal Agudo)

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

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