

Ref. Informe 77/2024

Artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre

INFORME 77/2024 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN, DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES, POR LA QUE SE REGULAN LAS PRUEBAS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE BACHILLER DESTINADAS A PERSONAS MAYORES DE VEINTE AÑOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades ha remitido el Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años en la Comunidad de Madrid, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha 10 de octubre de 2024, a informe de coordinación y calidad normativa.

Este informe se emite conforme a lo previsto en el artículo 34 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 (en adelante, Ley 11/2022, de 21 de diciembre), y en los artículos 4.2.c) y 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).

La competencia para la emisión de este informe se atribuye en 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 adelante, Decreto 229/2023, de 6 de septiembre), a su Secretaría General Técnica, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

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 (en adelante, Ley 1/1983, de 13 de diciembre), y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019, de 10 de abril).

Asimismo, los proyectos normativos deben ajustarse a lo establecido al respecto en la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del proyecto 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

El objeto de este proyecto de orden es, según su artículo 1, «regular las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años, en el ámbito de la Comunidad de Madrid».

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura.

El proyecto de orden que se recibe para informe consta de una parte expositiva, otra dispositiva integrada por dieciséis artículos distribuidos en seis capítulos, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales y un anexo.

2.2 Contenido.

El proyecto establece el procedimiento y los elementos necesarios para la organización y desarrollo de las pruebas libres para la obtención del título de Bachiller destinadas a las personas mayores de veinte años, conforme a lo dispuesto en el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato.

Las principales novedades introducidas por el proyecto normativo se recogen en el apartado 3.2 de la MAIN en los siguientes términos:

- Las derivadas de las modificaciones en la ordenación del bachillerato que modifica las modalidades y vías, así como determinadas materias y el currículo de esta etapa educativa.
- Se regula la posibilidad de solicitar medidas de adaptación en las condiciones de realización de las pruebas para quienes acrediten debidamente alguna discapacidad o necesidad específica de apoyo educativo que les impida realizarlas de modo ordinario (artículos 5 y 10).
- Se incorpora como novedad la apertura de expediente académico en el centro examinador a quienes hayan sido admitidos para su participación en las pruebas que tendrán la consideración de alumnos del centro examinador (artículo 7.6).
- Se regulan las medidas de adaptación en las condiciones para la realización de las pruebas que pueden adoptarse (artículo 16).

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO ORDEN

3.1. Normativa aplicable.

En el ámbito estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en su Título I, Capítulo IX, artículos 66 a 70 bis, regula la «Educación de personas adultas». En su artículo 69 precisa lo relativo a las enseñanzas postobligatorias, concretando en su apartado 4 la regulación básica de las pruebas de obtención del título de Bachiller:

Artículo 69. Enseñanzas postobligatorias.

[...].

4. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller y los títulos de Formación Profesional de acuerdo con las condiciones y características que establezca el Gobierno por vía reglamentaria. Para presentarse a las pruebas para la obtención del título de Bachiller se requiere tener veinte años, dieciocho para el título de Técnico y para el título Profesional Básico, veinte para el de Técnico Superior o, en su caso, diecinueve para aquéllos que estén en posesión del título de Técnico.

Además, las Administraciones educativas velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas. [...].

Completa la regulación estatal, en este aspecto, el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 243/2022, de 5 de abril), y el Real Decreto 205/2023, de 28 de marzo, por el que se establecen medidas relativas a la transición entre planes de estudios, como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, Real Decreto 205/2023, de 28 de marzo).

Por su parte, el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante EACM), establece que «[c]orresponde 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».

Así, la Comunidad de Madrid, en desarrollo de sus competencias, ha aprobado las siguientes normas relativas a la enseñanza y pruebas de las personas adultas:

- El Decreto 64/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato, cuya

disposición adicional tercera, en desarrollo de la legislación básica estatal, se refiere a la educación de personas adultas (en adelante, Decreto 64/2022, de 20 de julio).

- La Orden 2067/2023, de 11 de junio, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de organización, funcionamiento y evaluación en el Bachillerato.

- La Orden 2435/2017, de 3 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 2435/2017, de 3 de julio), que con la aprobación de este proyecto normativo quedará derogada.

3.2. Rango del proyecto normativo.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno, en virtud de lo establecido en el artículo 22.1 del EACM, que reconoce dicha potestad en materias no reservadas en dicho Estatuto a la Asamblea. A mayor abundamiento, en los artículos 34 del EACM y 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, se reitera que corresponde al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria.

Por su parte, el artículo 41.d) de la citada Ley 1/1983, de 13 de diciembre, atribuye a los consejeros la competencia para «[e]jercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones [...]», considerándose de este modo su competencia como «derivada» o «por atribución». El artículo 50.3 del mismo texto legal señala que «[a]doptarán igualmente la forma de «Orden» las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias, que irán firmadas por su titular».

En el presente caso, el Decreto 65/2022, de 20 de julio, en su disposición final tercera apartado quinto, habilita al titular de la consejería competente en materia de Educación a regular las pruebas a las que se refiere el apartado 6 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, que periódicamente se organizarán

para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller.

Al titular de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades le corresponde el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en la materia de educación, en virtud de dispuesto en el artículo 1 del 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.

3.3. Principios de buena regulación.

Los párrafos sexto a decimoprimeros de la parte expositiva del proyecto de orden contienen la referencia normativa correspondiente al cumplimiento de los principios de buena regulación, conforme a lo establecido en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

En relación con los principios de necesidad y eficacia, se sugiere incluir expresamente, conforme a lo establecido en dichos preceptos, las razones de interés general que justifican el proyecto de orden.

Se sugiere también sustituir «los principios de seguridad jurídica» por «el principio de seguridad jurídica».

En cuanto a la motivación del principio de proporcionalidad, se sugiere que se revise su redacción para adaptarla a lo previsto respecto a este principio en el artículo 2.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, reservando la mención a que «no establece ninguna obligación ni requisito adicional para sus destinatarios» para la justificación del principio de eficiencia.

3.4. 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.

3.4.1 Observaciones generales.

(i) Conforme a la regla 30 de las Directrices, se sugiere subdividir en artículos menos extensos los actuales artículos 5, 7, 10 y 13.

(ii) De conformidad con la regla 29 de las Directrices, relativa a la composición de los artículos, se sugiere eliminar, en el conjunto de la parte dispositiva y final, el sangrado de la primera línea de cada uno de los apartados y, en su caso, subdivisiones y enumeraciones de los artículos y disposiciones.

A modo de ejemplo, se propone el siguiente texto:

Artículo 4. *Convocatoria.*

1. La dirección general competente en materia de Ordenación Académica de Bachillerato publicará anualmente una Resolución por la que se acordará la celebración de una convocatoria de pruebas para la obtención del título de Bachiller destinada a personas mayores de veinte años en la Comunidad de Madrid.

2. La resolución de la convocatoria tendrá, al menos, el siguiente contenido:

a) Lugar, forma y plazo de presentación de las solicitudes.

b) Calendario de comunicaciones de admisión o exclusión en las pruebas, así como de la resolución de las solicitudes de adaptación y plazos para presentar reclamaciones.

c) Relación de centros en los que podrán realizarse las pruebas, con indicación de las modalidades convocadas. En el caso de la modalidad de Artes se indicará además la vía correspondiente entre Artes Plásticas, Imagen y Diseño o Música y Artes Escénicas.

d) Calendario de comunicación de los resultados obtenidos y plazos de reclamación y de resolución de las reclamaciones.

Esta sugerencia es aplicable también a los artículos 5.4, 6.3, 7.6, 10.3, 12.3, 15.2 y 16.

(iii) Se sugiere, de conformidad con las reglas 73 y 80 de las Directrices, emplear la cita abreviada de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en el artículo 10.1, ya que ha sido citada de manera completa en el artículo 3.1.a).

(iv) El apartado V de las Directrices establece que «[e]l uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible». Se sugiere, por ello, escribir en minúsculas, entre otras, las palabras «Administraciones educativas» (primer párrafo de la parte dispositiva), «Resolución» (artículo 4.1), «Dirección de Área Territorial» (artículo 7 apartados 3 y 5) y «Servicio de Inspección Educativa» (artículo 7.5).

3.4.2 Observaciones al título, a la parte expositiva, a la parte dispositiva y a la parte final.

(i) De conformidad con la regla 12 de las Directrices, se sugiere suprimir el quinto párrafo de la parte expositiva, relativo al contenido de la orden, por considerarse innecesario en este tipo de disposiciones. En caso de mantenerlo, se sugiere que este párrafo se centre en las principales novedades incorporadas por el proyecto normativo.

(ii) En relación con la mención de los aspectos más relevantes de la tramitación, de acuerdo con la regla 13 de las Directrices y con la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora, se sugiere valorar la sustitución del duodécimo párrafo de la parte expositiva, para mayor claridad y precisión, por el siguiente texto:

En la tramitación de la norma se han emitido los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de los análisis de los impactos de carácter social, de la Dirección General de Presupuestos y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Asimismo, se ha emitido dictamen por el Consejo Escolar e informe por la Abogacía General.

(iii) En el artículo 3.c) se establece el requisito de no estar matriculado en el Bachillerato para participar en las pruebas. Se sugiere justificar dicha prohibición en la MAIN, ya que este no es un requisito previsto en el artículo 69.4 de la LOE.

(iv) En el artículo 5.2 se sugiere incluir una coma delante de «y en su caso vía».

- (v) En el artículo 5.5 «ésta» debe escribirse sin tilde.
- (vi) En el artículo 6.1 se sugiere eliminar «de esta orden».
- (vii) En el artículo 6.3 y en el 7.4.a) se sugiere sustituir «En caso de oponerse a su consulta» por «En caso de oponerse a su consulta por parte de la Comunidad de Madrid».
- (viii) En el artículo 12.1 se sugiere eliminar, por innecesario y reiterativo, «junto con el resto de los alumnos del centro examinador».
- (ix) En el artículo 12.3 debe eliminarse el espacio adicional entre «hayán» y «sido».
- (x) En el artículo 15 («*Titulación*») se sugiere incluir la regulación referente a la obtención del título de Bachiller (o la remisión a la normativa aplicable), ya que dicho precepto se limita actualmente a regular la propuesta de título por parte de los centros examinadores.
- (xi) En el artículo 16 a se sugiere sustituir «a) Adaptación de tiempos,» por «a) Adaptación de tiempos:».
- (xii) En el título de la disposición adicional séptima se sugiere sustituir «Aplicabilidad de otras normas» por «régimen de supletoriedad».

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido.

Se trata de 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. La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada. No obstante, procede formular las siguientes observaciones:

- (i) En relación a la ficha de resumen ejecutivo:

a) En el apartado «Informes a los que se somete el proyecto» se sugiere sustituir «Informe de impacto en materia de género [...]» por «Informe de impacto por razón de género [...]». También «Informe de impacto en materia de infancia, adolescencia y familia de [...]» por «Informe sobre el impacto en la infancia, en adolescencia y en la familia de [...]».

b) En el apartado «Trámites de participación [...]» debe de sustituirse «al trámites» por «a los trámites».

c) En el apartado «impacto económico y presupuestario» desde el punto de vista de los presupuestos, se sugiere eliminar de la segunda columna «No implica gasto presupuestario».

d) Se sugiere sustituir el título del apartado «Impacto en materia de infancia, adolescencia y familia.» por «Impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia», además de señalar la casilla correspondiente al impacto negativo, nulo o positivo tanto en este apartado como en el de impacto por razón de género.

e) Se sugiere unificar los apartados «Otros impactos considerados» y «Otras consideraciones» en uno solo con la denominación «Otros impactos o consideraciones».

(ii) En relación al cuerpo de la MAIN se formulan las siguientes observaciones:

a) Se sugiere sustituir el título del apartado 2 por «2. FINES, OBJETIVOS, OPORTUNIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA».

b) El apartado 2.2 del cuerpo de la MAIN se refiere a la «Adecuación a los principios de buena regulación». Respecto a este apartado, nos remitimos al resto de las observaciones formuladas en el apartado 3.3 de este informe.

c) En el apartado 3 del cuerpo de la MAIN, el subapartado 3.1 «Contenido de la norma y su engarce con el derecho autonómico y nacional», resulta excesivamente extenso, por lo que se sugiere simplificarlo, resumiendo de forma sucinta el contenido del

proyecto de orden y desarrollando de forma más detallada el apartado 3.2. «Principales novedades introducidas por la norma propuesta».

d) En el apartado 3.3, «Análisis jurídico», se sugiere sustituir «del siguiente reglamento, que es» por «los siguientes reglamentos, que son» y «Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas» por «Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

e) En el apartado 4 de la MAIN se sugiere realizar la transcripción literal del artículo 29 del EACM en el primer párrafo y, en el segundo párrafo, sustituir «el artículo 41.d), de la Ley 1/1983» por «el artículo 41.d) de la Ley 1/1983».

f) En el apartado 6 de la MAIN se realiza un completo análisis de las cargas administrativas establecidas en el proyecto de orden a través de la identificación de su coste unitario, frecuencia y población, conforme a los criterios fijados en el anexo V de la Guía metodológica para la realización de la MAIN (Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009) y el documento de 18 de noviembre de 2009 «Método simplificado de medición de cargas Administrativas y de su reducción. Sistema compartido de las Administraciones Públicas».

No se ha realizado, sin embargo, una comparación con las cargas actualmente existentes. Se sugiere llevar a cabo el mismo procedimiento de cálculo sobre el procedimiento vigente para confirmar si, como se indica en este mismo apartado, «existirá previsiblemente una reducción en las cargas administrativas» de aprobarse el proyecto de orden, e incorporar los resultados obtenidos en la próxima versión de la MAIN.

g) En el subapartado 7.2, relativo al impacto en la infancia, adolescencia y familia, se sugiere completar la referencia normativa con la mención al artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

4.2 Tramitación.

En el apartado 9 de la MAIN se recogen los aspectos más relevantes de la tramitación de la norma. Los concretos trámites a los que debe someterse el proyecto de orden en cuestión dependen de su contenido y naturaleza. En este caso, los trámites que se proponen son preceptivos y adecuados. No obstante, procede formular las siguientes observaciones:

(i) En el subapartado 9.2 por «Trámites de audiencia e información pública», se sugiere completar con la referencia al artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

(ii) En relación al «Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local» se sugiere revisar su redacción y se sugiere eliminar la frase «la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local emite el informe 33/2024 de coordinación y calidad normativa de fecha 17 de abril de 2024». Por ello, se propone el siguiente texto alternativo:

Se solicita conforme a lo dispuesto en el artículo 34 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, los artículos 4.2.c) y 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 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.

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 su contenido 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 presente informe no hayan sido aceptadas, deberá 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

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Lourdes Ríos Zaldívar