

A.G.- 24/2025

INFC. -2025/1097

S.G.C.- 52/2025

S.J.- 415/2025

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 regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años 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 6 de mayo de 2025 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 29 de abril de 2025, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 11 de abril de 2025, 23 de diciembre de 2024 y 5 de noviembre de 2024.

- Dictamen 30/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la reunión celebrada el 19 de diciembre 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 19 de diciembre de 2024.
- Informe 77/2024, de coordinación y calidad normativa, de 21 de octubre 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 14 de octubre 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 11 de octubre 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 de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 11 de octubre de 2024.
- Informe en materia de protección de datos, suscrito por la delegada de protección de datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 26 de septiembre de 2024.
- Resolución de la Directora General Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 23 de diciembre de 2024, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de orden.
- Escrito de alegaciones realizadas por Confederación Española de Familias de Personas Sordas (CONFEDERACIÓN FIAPAS), con registro de entrada de 18 de febrero de 2025.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 28 de abril de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala el 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.

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

“El artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece que corresponde a las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller. 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.

Como desarrollo reglamentario de esta norma se publicó Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato, que en el apartado sexto de su disposición adicional tercera establece que corresponderá a las administraciones educativas la organización de pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller, siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos y competencias del Bachillerato. Dichas pruebas, que deberán contar con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precise todo el alumnado con necesidades educativas especiales, se organizarán de manera diferenciada según las modalidades del Bachillerato.

Para su concreción en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se publicó 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 que, en el apartado quinto de su disposición adicional tercera recoge que el titular de la Consejería competente en materia de Educación regulará 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. Dichas pruebas contarán con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precise todo el alumnado con necesidades educativas especiales y se organizarán de manera diferenciada según las modalidades del Bachillerato.

Resulta necesario el desarrollo reglamentario del marco normativo expuesto para facilitar la organización y desarrollo de las pruebas, así como para regular el marco legal en el que deben realizarse las convocatorias de las mismas, así como adaptar estas a la ordenación y currículo establecidos para el Bachillerato”.

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por dieciséis artículos, distribuidos en seis capítulos, con un anexo, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2 recoge su finalidad; el artículo 3 se refiere a los destinatarios y requisitos; el artículo 4 regula la convocatoria; el artículo 5 reglamenta la forma y plazo de presentación de la solicitud de inscripción; el artículo 6 hace referencia a la documentación a presentar con la solicitud; el artículo 7 se refiere a la admisión y exclusión en las pruebas; el artículo 8 establece el reconocimiento de convalidaciones y exenciones; el artículo 9 regula el reconocimiento de materias superadas con anterioridad; el artículo 10 se dedica a las adaptaciones en las condiciones de realización de las pruebas; el artículo 11 recoge las características generales de las pruebas; el artículo 12 contempla el desarrollo de las pruebas; el artículo 13 reglamenta la evaluación y calificación de las pruebas; el artículo 14 se dedica a la certificación académica oficial; el artículo 15 se refiere a la titulación y el artículo 16 contempla las medidas para la adaptación de las condiciones de realización de las pruebas.

El anexo, que finalmente se adjunta, se refiere a la correspondencia de las materias superadas de planes educativos extinguidos con materias incluidas por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOMLOE).

La disposición adicional primera se dedica a la equivalencia de estudios anteriores con el primer curso de bachiller.

La disposición adicional segunda se refiere a la obtención del título de Bachiller por personas en posesión de un título de Técnico o de Técnico Superior de Formación Profesional o de un título de Técnico en Artes Plásticas y Diseño o de las Enseñanzas Profesionales de Música o de Danza.

La disposición adicional tercera, a la convalidación del primer curso de Bachillerato por estudios cursados en sistemas extranjeros.

La disposición adicional cuarta hace referencia a la obtención del título de Bachiller en una nueva modalidad.

La disposición adicional quinta, a la obtención del título de Bachiller por personas que cursaron el segundo curso del Bachillerato en el marco de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, (en adelante, LOMCE), en cualquiera de sus modalidades en el año escolar 2023-2024 o anteriores.

La disposición adicional sexta se refiere a los datos de carácter personal

La disposición adicional séptima, al régimen de supletoriedad.

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

La disposición final primera contiene una habilitación para la aplicación de la norma.

Finalmente, 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 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo poderes públicos en esta materia”*.

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

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

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

Más recientemente, y en lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 16/2024, de 18 de enero y 541/2024, de 19 de septiembre:

“Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “al Estado corresponde

dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) ... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias". En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)".

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, se debe determinar la competencia específica que se ejerce, 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 exige 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”.*

El artículo 68, apartado 1, de la LOE, 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 y el artículo 69.4, que corresponde a las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller. 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.

Como desarrollo reglamentario de la ley, se publicó Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante, Real Decreto 243/2022) que, en el apartado sexto de la disposición adicional tercera, establece que *“corresponderá a las administraciones educativas la organización de pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller, siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos y competencias del Bachillerato. Dichas pruebas, que deberán contar con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precise todo el alumnado con necesidades educativas especiales, se organizarán de manera diferenciada según las modalidades del Bachillerato”*.

Para su concreción en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se publicó 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 (en adelante Decreto 64/2022) que, en el apartado 5 de su disposición adicional tercera, prevé que *“el titular de la consejería competente en materia de educación regulará 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. Dichas pruebas contarán con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precise todo el alumnado con necesidades educativas especiales y se organizarán de manera diferenciada según las modalidades del Bachillerato”*.

Además, se aprobó 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) que se derogaría 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 HABILITACIÓN.

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, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. 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 -y reiterada en otros posteriores de 14 de abril de 2015 o 25 de febrero de 2019- 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 6564/2022 contiene, en la disposición adicional tercera, apartado 5, la pertinente habilitación específica para regular las pruebas a las que se refiere el apartado 6 de la disposición adicional tercera del Real Decreto

243/2022. Asimismo, en la disposición final segunda se contiene una habilitación genérica para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación.

En último término, cabe observar 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.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante orden, la materia señalada, máxime teniendo igualmente el rango de orden la disposición que se prevé derogar.

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, debe atenderse igualmente a 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).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica, en el presente caso, 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 de las pruebas libres para la obtención del título de Bachiller. En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

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 64/2022, 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), así como a lo establecido en los artículos 60.3 y 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril”.

Examinado 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, en su modalidad ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra cuatro versiones de la MAIN, firmadas por la Directora General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, respectivamente, el 5 de noviembre, el 23 de diciembre de 2024 y el 11 de abril y 29 de abril de 2025. La actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

De esta manera, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (así, en sus dictámenes 223/2024, de 25 de abril, 385/2024, de 27 de junio, 558/2024, de 19 de septiembre y 156/2025, de 27 de marzo, entre otros).

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 30 de enero y el 19 de febrero de 2025, ambos inclusive, habiéndose recibido un escrito 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 (en adelante, Decreto 248/2023).

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 y 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.

Se ha emitido, asimismo, el 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.

De acuerdo con el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se adjunta el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Igualmente, consta informe en materia de protección de datos, suscrito por la delegada de protección de datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

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.

En cuanto a la evaluación ex post, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en el Dictamen 26/33 de 19 de enero de 2023, argumenta que: *“Como decíamos en nuestro dictamen 677/22, de 25 de octubre, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro. Por tanto, en la redacción definitiva de la Memoria deberá justificarse adecuadamente la ausencia de la evaluación ex post”*.

De acuerdo con ello, deberá motivarse adecuadamente tal ausencia en la MAIN.

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 sus dictámenes 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre.

“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.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, responde adecuadamente a lo establecido en la directriz 7, ya que refleja con exactitud y precisión la materia regulada, permitiendo hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

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, como aspectos más relevantes de la tramitación, se indica: *“se han emitido dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”*. A propósito de este aspecto, en el Dictamen 681/2022, de 3 de noviembre de 2022, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se advierte que *“en la exposición de motivos deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma”*. En todo caso, convendría acotar la referencia a los informes emitidos que se contiene en el párrafo del

preámbulo transcrito *ut supra* incluyendo la precisión “*entre otros*”, a fin de precisar el carácter no exhaustivo de la relación formulada.

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, 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 los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

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 y el Real Decreto 243/2022, de carácter básico, y el Decreto 64/2022, autonómico.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma en el marco regulado por la disposición adicional tercera del Decreto 64/2022, sin que proceda formular observaciones al respecto.

En el **artículo 2** se recoge la finalidad de las pruebas objeto del proyecto, de acuerdo con la normativa básica y de la Comunidad de Madrid referenciadas. Esta finalidad no es otra que la de permitir que las personas mayores de veinte años que no hayan obtenido el título de Bachiller

puedan ser evaluadas, a fin de determinar si han adquirido las competencias y alcanzados los objetivos para esta etapa educativa, de modo que puedan obtener tal título. En efecto, la disposición adicional tercera, apartado 6, del Real Decreto 243/2022 prevé que *“Corresponderá a las administraciones educativas la organización de pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller, siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos y competencias del Bachillerato (...)”* (el subrayado es propio).

El **artículo 3** se refiere a los destinatarios de la norma, así como los requisitos que deben reunir, respetando el contenido de los artículos 32, apartado 2, y 69, apartado 4, de la LOE, del artículo 5.1, 23 y del apartado 6 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 243/2022, así como del apartado 5 de la disposición adicional tercera del Decreto 64/2022.

Según indica la MAIN: *“Para poder participar en estas pruebas deben reunirse tres requisitos: tener veinte años cumplidos o cumplirlos, en el año natural en el que se celebran las pruebas, estar en posesión del requisito académico para el acceso al Bachillerato y no estar en posesión del título de Bachiller por la misma modalidad. Además, se establece la incompatibilidad de participar en las pruebas con estar matriculado en el Bachillerato, puesto que la inscripción en las pruebas conlleva adquirir la condición de alumno del centro examinador y la apertura del expediente académico y no es posible compatibilizar dos matrículas en enseñanzas conducentes al mismo título”*.

A propósito de este último aspecto, observamos que, efectivamente, el artículo 5, apartado 7, de 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 (en adelante Orden, 2067/2023), determina, como regla general, que ningún alumno podrá estar matriculado en régimen ordinario y en la oferta específica del Bachillerato para personas adultas de forma simultánea.

Cabe significar, en esta sede, que la explicación vertida en la MAIN -antes transcrita- no se compadece con la redacción conferida al precepto que analizamos, pues el requisito de la edad no aparece configurado como tal, sino como una suerte de presupuesto necesario para presentarse a las pruebas, relacionándose a continuación los tres requisitos que han de reunirse: i) estar en posesión de la titulación exigida, ii) no estar en posesión del título de Bachiller

regulado en la LOE y en la LOGSE o haber superado el Curso de Orientación Universitaria y iii) no estar matriculado en las enseñanzas de Bachillerato, en cualquiera de sus modalidades, en el año académico en que se celebren las pruebas.

Se insta, por ello, a reformular la redacción de la MAIN a fin de armonizar el contenido de ambos textos.

Por otra parte, Observamos, finalmente, que el artículo 3, apartado 1, de la Orden 2435/2017, que se proyecta derogar, contempla una redacción, en cuanto a los requisitos exigibles, de carácter análogo.

El **artículo 4** se refiere a la convocatoria de las pruebas en relación con la que, tanto la norma básica, como el Decreto 64/2022, se limitan a indicar que deben organizarse periódicamente. De acuerdo con ello, la periodicidad anual que contempla el proyecto sería conforme a la normativa citada.

Tampoco existiría impedimento normativo en el hecho de que sea la dirección general competente la que publique la resolución de convocatoria, pues el Decreto 64/2022 se limita a exigir que sea el titular de la consejería competente en materia de Educación quien regule las pruebas y que, con arreglo a la habilitación incluida en el apartado 5 de la disposición adicional tercera del citado decreto, determine los elementos que deberán fijarse en cada resolución de convocatoria. Pues bien, es el proyecto de orden el que regula tales extremos a los que habrá de ajustarse la convocatoria a publicar.

El **artículo 5** concreta las cuestiones relativas a la forma y plazo de presentación de la solicitud de inscripción en las pruebas.

De conformidad con su apartado 1, en cada convocatoria se establecerá el modelo de solicitud, que incluirá la opción de solicitar las adaptaciones de las condiciones de realización de las pruebas recogidas en el artículo 10, el reconocimiento de las materias superadas con anterioridad recogidas en el artículo 9 o la solicitud de convalidación o exención a la que se refiere el artículo

8. En todo caso, debe tenerse en cuenta que dicho modelo de solicitud es de uso voluntario, a tenor de lo dispuesto en el artículo 66.4 de la Ley 39/2015.

Se indica que la forma de presentación será preferentemente telemática. Sin embargo, se recoge la posibilidad de que las personas interesadas puedan presentar las solicitudes de forma presencial en los lugares previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, dado que, los destinatarios, no están obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la citada ley.

En cuanto al apartado 4, letra a), se sugiere la supresión del fragmento *“El acceso a esta secretaría virtual podrá hacerse con uno de los certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica, que sean operativos en la Comunidad de Madrid y estén expedidos por los prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación» o cualquier otro sistema de firma electrónica que la Comunidad de Madrid considere válido, en los términos y condiciones que se establezcan para cada tipo de firma. Asimismo, de conformidad con la Resolución de 12 de marzo de 2018, de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, por la que se establecen las condiciones de uso de firma electrónica no criptográfica, en las relaciones de los interesados con los órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público, la presentación de la solicitud podrá hacerse con el sistema de autenticación cl@ve, mediante el registro en el sistema @SCV o, en caso de disponer de las credenciales de acceso a la plataforma Roble (RAÍCES), con su usuario y contraseña”*, pues no parece adecuado que una disposición general se remita al contenido de un acto administrativo, como es la Resolución de 12 de marzo de 2018, que, además, puede cambiar en el tiempo, determinando la obsolescencia de la norma en este punto.

Por otro lado, respecto a la presentación de la solicitud en una oficina de correos, posibilidad consignada en la letra b) del apartado 4 del precepto examinado, debiera prescindirse de la expresión *“antes de que se proceda a su certificación”*, pues el precitado artículo 16.4 de la Ley 39/2015 prevé que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse en las oficinas de Correos *“en la forma que reglamentariamente se establezca”*, siendo así que el artículo 28 del Real Decreto 437/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales, en desarrollo de lo

establecido por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, dispone cuanto sigue:

“1. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos o entidades dirijan a los órganos de las administraciones públicas, a través del operador al que se le ha encomendado la prestación del servicio postal universal, se presentarán de forma individualizada en sobre abierto, con objeto de que en la cabecera de la primera hoja del documento que se quiera enviar, se haga constar, con claridad, el nombre de la oficina y la fecha, el lugar, la hora y minuto de su admisión. Estas circunstancias deberán figurar en el resguardo justificativo de su admisión.

El remitente también podrá exigir que se hagan constar las circunstancias del envío, previa comparación de su identidad con el original, en la primera página de la copia que se aporte del documento principal que se quiera enviar, que acreditará la presentación de aquél ante el órgano administrativo competente.

2. Los envíos aceptados por el operador designado, siguiendo las formalidades previstas en este artículo, se considerarán debidamente presentados, a los efectos previstos en el artículo 16.4.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en su normativa de desarrollo”.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere que el apartado 5 pase a ser el apartado 3 (renumerándose, en consecuencia, los subsiguientes apartados 4 y 5) en orden a una mejor sistemática de lo regulado, terminando el artículo con la forma de presentación de la solicitud.

El **artículo 6** enumera la documentación que los interesados deberán aportar junto con la solicitud de inscripción en las pruebas, en función de si solicitan algún tipo de adaptación, convalidación, exención o reconocimiento de las materias superadas, con respeto del contenido del artículo 28, apartado 3, de la Ley 39/2015, al que se refiere expresamente el apartado 1 del mismo.

Se respeta igualmente el tenor del artículo 66 de la propia ley.

Además, da cumplimiento a las indicaciones incluidas en el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, no habiéndose atendido su contenido únicamente en cuanto a las observaciones que se consideraron ajenas al objeto del texto normativo, según explica la MAIN (página 21).

En el apartado 4, parece diferenciarse entre los certificados de discapacidad, en función de si los mismos han sido emitidos por la Comunidad de Madrid, en cuyo caso, la letra a) solo obligaría a su presentación en caso de que el interesado se oponga a su consulta, o de si han sido emitidos por otras comunidades autónomas, en cuyo caso, la letra b) parece requerir su aportación en todo caso. Sin embargo, esta dualidad de régimen entraría en contradicción con lo previsto tanto en el apartado 1 del precepto proyectado –que alude al derecho de los interesados a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración- como en el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015, que consagra ese mismo derecho de los interesados “*A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas*”, sin distinción en atención a la Administración de procedencia. Por ello, debe rectificarse este extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se sugiere, por otra parte, en el apartado 5, hacer referencia al “*documento acreditativo de la representación*” en lugar de al “*documento de otorgamiento de la representación*”.

En el **artículo 7** se concretan los aspectos relativos a la admisión y exclusión de la participación en las pruebas, estableciéndose el procedimiento al efecto con respeto al contenido del artículo 68 y de los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015.

Según la MAIN además: “*Dentro de las posibles situaciones que pueden presentarse en el proceso de admisión y exclusión de participantes, el artículo 7 contempla la posibilidad de que un solicitante*

que reúna los requisitos para participar no pueda realizar las pruebas solicitadas en el centro, cuando solicita ser evaluado de una materia que no forma parte de la oferta educativa del centro. En este supuesto la solicitud se trasladará a la dirección del área territorial correspondiente para que sea derivada a otro centro examinador que pueda atender dicha solicitud”.

El **artículo 8** establece el procedimiento para atender la solicitud del reconocimiento de las convalidaciones y, en su caso, exenciones que procedan.

Para la resolución de las convalidaciones o exenciones se seguirá el mismo procedimiento que el establecido para los alumnos que cursan el Bachillerato en régimen ordinario en el centro, aplicándose, por tanto, los artículos 41 y 42 de la Orden 2067/2023, con la salvedad de que la resolución de estas solicitudes será notificada a los interesados conforme a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo.

En caso de denegación cabe recurso de alzada en los términos regulados en los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015.

En el **artículo 9** se regula el reconocimiento de materias cursadas y superadas con anterioridad, sin que debamos realizar ninguna consideración sobre su contenido.

El **artículo 10** regula las adaptaciones que pueden adoptarse respecto a las condiciones de realización de las pruebas, para se desarrollen en régimen de igualdad de oportunidades y respeto de la accesibilidad universal, dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 68.2 y 74.5 de la LOE, a los que se remite, así como a lo estipulado en el apartado 6 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 243/2022 y en el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Decreto 64/2022. También sería conforme con lo dispuesto en el 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.

Así, y según la MAIN: *“La concreción de las casuísticas y posibilidades que se pueden presentar es fruto de la experiencia en la adaptación en las condiciones de realización de las diferentes pruebas libres y pruebas de acceso que se convocan desde esta dirección general. Asimismo, se ajustan a las necesidades educativas establecidas en la normativa de aplicación y al Decreto 23/2023, de 22 de*

marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid”.

Debe suprimirse, no obstante, la referencia al artículo 68.2 de la LOE, pues este se refiere a las enseñanzas obligatorias conducentes a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria; manteniéndose únicamente la del artículo 74.5 de la LOE, que sí se refiere a todos los niveles educativos pre y postobligatorios.

Junto a las necesidades de adaptación expresamente recogidas en el apartado 3, en el apartado 7 se recoge la posibilidad de solicitar adaptaciones no previstas, que habrán de ser objeto de la oportuna valoración. En este apartado 7, la remisión que se hace a la resolución de las solicitudes no contempladas *“en los apartados anteriores”* resultaría más precisa si se sustituyese por *“en el apartado 3”*, pues es solo en este en el que se contemplan todas ellas.

Asimismo, este artículo establece el procedimiento para la resolución de las solicitudes de adaptación de las condiciones de realización de las pruebas, así como el régimen de recursos con remisión expresa, en cuanto a éstos, a los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015. A propósito del mismo, procede formular las siguientes observaciones:

- El apartado 5 prevé el efecto desestimatorio del silencio administrativo respecto de la resolución de las solicitudes de adaptación por parte de los directores de los centros examinadores; silencio negativo que resulta conforme con el artículo 25.1.a) de la Ley 39/2015, que establece que *“En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo”*.

En efecto, como ya señalamos en nuestro Informe A.G. 45/2024, de 13 de agosto, resulta de aplicación el artículo 25 de la Ley 39/2015 pues, aunque la solicitud de adaptación haya sido presentada por el interesado, no nos encontramos ante un procedimiento iniciado a instancia de este, sino de oficio por la propia Administración, ya que el procedimiento propiamente dicho es el de la obtención del título de Bachiller para personas mayores de veinte años, en cuyo seno se produce una petición del interesado para la adaptación de las pruebas a sus necesidades.

Por tanto, el sentido desestimatorio del silencio en este aspecto es conforme con la normativa vigente, así como con la jurisprudencia dictada sobre el particular (por todas, SSTS de 28 de febrero de 2007 –rec. 302/2004-; 1590/2018, de 6 de noviembre -rec. 1763/2017-; 1745/2019, de 16 de diciembre -rec. 2586/2017- y 136/2020, de 5 de febrero -rec. 2021/2017-).

- Como consecuencia de lo anterior, es igualmente correcta la previsión desestimatoria que se establece en el apartado 6 de los recursos de alzada que pudieran interponerse frente a la denegación, expresa o presunta, de las peticiones de adaptación –en el bien entendido de que se trata de actos de trámite cualificados susceptibles de producir indefensión a los interesados, *ex* artículo 112.1 de la Ley 39/2015-, toda vez que el doble silencio solamente se contempla en el artículo 24.1 *in fine* respecto de los procedimientos iniciados a solicitud de interesado. De este modo, como constata la sentencia 784/2023, de 23 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (rec. 662/2022), “ambas leyes [leyes 30/1992 y 39/2015] limitan el que se denomina "doble silencio" al supuesto de procedimientos iniciados a solicitud del interesado; procedimientos en que la regla general es el sentido estimatorio del silencio, pero con cualificadas excepciones en las que es negativo. Operando el doble silencio, con sentido estimatorio, para los casos en los que la falta de resolución se produce en la fase de recurso de alzada, estando el mismo interpuesto contra la desestimación presunta de la solicitud que tampoco se ha resuelto expresamente en el plazo establecido por la Ley. Tal institución del doble silencio no opera, sin embargo, ni se aplica, en los procedimientos iniciados de oficio”.

Sin perjuicio de lo anterior, en este apartado 6, cuando dice que *“Contra la resolución desestimatoria adoptada por el director del centro, la persona interesada podrá interponer, en el plazo de un mes a partir de su notificación, recurso de alzada en los términos previstos en los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ante la dirección de área territorial correspondiente”*, resultaría más correcto decir que *“Las resoluciones desestimatorias adoptadas por el director del centro examinador podrán ser recurridas en alzada, en el plazo de un mes a partir de su notificación, en los términos previstos en los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ante la dirección de área territorial correspondiente”*, pues el artículo 121 de la Ley 39/2015 dispone que *“Las resoluciones y actos a que se refiere el*

artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, al tiempo que su apartado 2 precisa que *“El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo”*.

- En el apartado 7 no se determina el sentido del silencio en la resolución de las solicitudes de adaptación de supuestos no contemplados en el apartado 3, que ha de resolver la dirección general con competencia en ordenación académica del Bachillerato. Por congruencia con los apartados precedentes, debería regularse en este también, siendo el sentido del silencio ser el mismo que el relativo al apartado 5.

- Lo mismo sucede con el apartado 8, en donde debería regularse el sentido del silencio, cuyos efectos, en este caso, deberán ser coincidentes con los del apartado 6.

También resulta trasladable a este apartado la misma sugerencia formulada en relación con la sustitución de la fórmula *“podrá ser interpuesto ante”* por la de *“podrá ser recurrida en alzada ante”*.

- Finalmente, en relación, nuevamente, con el apartado 8, se atribuye la competencia para conocer del recurso de alzada frente a las resoluciones adoptadas por el titular de la dirección general con competencia en ordenación académica del Bachillerato *“al titular de la dirección del área territorial a la que esté adscrito el centro receptor de las solicitudes”*. Toda vez que el recurso de alzada, de conformidad con el artículo 121.1 de la Ley 39/2015, debe conocerse por el superior jerárquico del órgano que dictó el acto, no resulta posible su atribución a la dirección de área territorial, inferior en jerarquía a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, que, a tenor del artículo 11 del Decreto 248/2023, sería la dirección general que tiene actualmente atribuido *“el ejercicio de las competencias relativas a la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación de Personas Adultas”*. En consecuencia, y formando parte la referida dirección general de la Viceconsejería de Política y Organización Educativa, es al titular de esta a quien corresponde conocer de los recursos de alzada que se interpongan frente a las resoluciones dictadas por aquella.

Las precedentes consideraciones tienen carácter esencial.

El **artículo 11** regula las características generales de las pruebas, pudiendo ser las mismas que las programadas para la evaluación extraordinaria prevista para los alumnos que han cursado el Bachillerato en el centro y, en cualquier caso, siendo elaboradas conforme al currículo de Bachillerato establecido en el Decreto 64/2022.

Hay que tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, de la Orden 2067/2023, las actividades para la evaluación extraordinaria, así como los criterios generales de calificación de las mismas, se concretarán en la programación didáctica de la materia y serán elaboradas por los departamentos didácticos responsables de cada materia.

Se advierte que la redacción empleada en este precepto puede suscitar dudas interpretativas al señalar que *“las pruebas (...) podrán ser las mismas que las programadas por los departamentos de coordinación didáctica para la evaluación extraordinaria de los alumnos que hayan cursado la materia en el centro examinador (...)”* (el resaltado es propio).

En consecuencia, debe clarificarse, por imprescindibles razones de seguridad jurídica, si las pruebas habrán de ser siempre las mismas que las programadas por los departamentos de coordinación didáctica para la evaluación extraordinaria o caben otras posibilidades que, en su caso, habría que desarrollar. Hay que poner de manifiesto que, en el artículo 12.1 del proyecto se hace referencia únicamente a la convocatoria de evaluación extraordinaria y que la MAIN solo parece contemplar esta posibilidad en tanto afirma: *“los admitidos en las pruebas tendrán la consideración de alumnos del centro a los únicos efectos de evaluados de las materias de Bachillerato en las que se han inscrito, para ello realizarán las pruebas previstas para la evaluación extraordinaria prevista para los alumnos que han cursado el Bachillerato en el centro”*, al tiempo que también advierte que *“la evaluación y calificación de las actividades de evaluación se indica en el **artículo 13**, esta evaluación seguirá los mismos criterios que los establecidos para la evaluación extraordinaria programada para los alumnos que han cursado el bachillerato en el centro (...)”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 12** recoge los principales aspectos a considerar en el desarrollo de las pruebas, sin que debamos realizar ninguna consideración reseñable al respecto.

No obstante, en el apartado 2 se realiza una remisión al artículo 6.1 que resulta incorrecta y que entendemos que debería ir referida al artículo 6.2.

Por otra parte, en la letra b) del apartado 3 parecen contemplarse dos responsabilidades distintas que, en consonancia con la fórmula empleada para los restantes supuestos por este apartado, deberían figurar en letras independientes.

El **artículo 13** regula la evaluación y calificación de las pruebas.

La evaluación seguirá los mismos criterios que los establecidos para la evaluación extraordinaria programada para los alumnos que han cursado el Bachillerato en el centro, según asevera la MAIN. La única diferencia, según explica esta, *“es que los admitidos en las pruebas no se asignarán a ningún grupo de alumnos del centro, estos configurarán un grupo específico para cuya evaluación se constituirá un equipo docente formado por los jefes de departamento que tengan asignadas materias objeto de examen y que será presidido por el director.*

Los resultados de la evaluación que se concreten en dicha sesión de evaluación se consignarán en un acta, así como se trasladarán a los expedientes académicos de los alumnos por parte de la secretaría del centro.

La evaluación de las pruebas corresponderá al profesor que haya impartido la materia y sea el encargado del desarrollo de las actividades de evaluación programadas para la convocatoria extraordinaria”.

La redacción dada al apartado 1 del precepto examinado no resulta, empero, tan explícita, por cuanto señala genéricamente: *“La evaluación de las pruebas se llevará a cabo teniendo como referencia los criterios de evaluación y las competencias establecidos para cada materia en la programación didáctica de la misma, que se dictará de conformidad con la normativa de currículo*

vigente en la Comunidad de Madrid y se realizará conforme a lo dispuesto en la normativa que regula la evaluación del bachillerato”.

Resultará necesario, en consecuencia, que se aclare tal extremo. Se recuerda, en tal sentido, que el principio de seguridad jurídica *“implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse”* (STC 46/1990, de 15 de marzo y 37/2012, de 19 de marzo); en la misma línea la STC 103/2015, de 28 de mayo, aboga por *“huir de provocar situaciones confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo”*.

En el apartado 3 existe una aparente contradicción que debe subsanarse, cuando se afirma que *“Una vez realizadas y evaluadas las pruebas, en cada centro se celebrará una sesión de evaluación de los alumnos que hayan sido admitidos en las mismas”*.

Los procedimientos de revisión y reclamación de los resultados de la evaluación serán los establecidos para el resto de alumnos en los artículos 38 y 39, respectivamente, de la Orden 2067/2023, a los que se remite.

En el apartado 9, existe una errata cuando se indica que *“Estos resultados tendrán validez en posteriores convocatorias de estas pruebas, así como ~~tendrán validez~~ si el alumno decide matricularse en la oferta específica del Bachillerato para personas adultas”*.

El **artículo 14** regula la certificación académica oficial, documento que permite al alumno acreditar los estudios de Bachillerato que tenga superados, sin que la regulación que contiene merezca ninguna objeción.

El **artículo 15** se refiere a la titulación. En este artículo se establece la condición que debe reunir el alumnado para poder ser propuesto para la obtención del título de Bachiller.

El apartado 2 se refiere a la nota media, que se obtendrá con carácter general, según lo establecido en el artículo 24, apartado 7, del Decreto 64/2022, teniendo en cuenta las particularidades que se recogen en las letras a) a e) de este apartado 2.

Según indica la MAIN *“la excepcionalidad de proponer a un alumno para la obtención del título de Bachiller con una materia pendiente de superar, contemplada en el artículo 22.3 del Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, que se desarrolla en el artículo 24.3 del Decreto 64/2023, de 20 de julio, y se recoge, asimismo, en el artículo 25.2 de la Orden 2067/2023, de 11 de junio, no resulta de aplicación para quienes hayan sido admitidos para su participación en estas pruebas”*.

Como cuestión de técnica normativa, atendiendo a lo dispuesto en las directrices 73 y 80, se sugiere suprimir, en el apartado 2.d), la expresión: *“(en adelante, LOGSE)”*. Debemos recordar, en esta sede, que, de acuerdo con la directriz 80, *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa -conforme a lo prevenido en la citada directriz 73- y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*. Esta misma observación resulta aplicable a las disposiciones adicionales primera, cuarta y quinta del proyecto sometido a consulta.

El **artículo 16** detalla las medidas que los centros podrán adoptar para adaptar las condiciones de realización de las pruebas. A tenor de lo señalado en la MAIN, estas medidas son las mismas que las que se contemplan en las pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para mayores de dieciocho años y que se adoptan en virtud de la habilitación contenida en la disposición adicional tercera, apartado 5, del Decreto 64/2022.

En todo caso, el contenido de este precepto resulta coincidente y reiterativo con lo dispuesto en el artículo 10.3 del proyecto, por lo que convendría refundir ambos. Al mismo tiempo, la existencia de dos preceptos que regulen una misma cuestión puede dar lugar a divergencias o contradicciones entre los mismos, como sucede entre la letra c) del artículo 10.3 y la letra c) del artículo 16, pues mientras que este permite el uso de ordenador a quienes cuenten con déficit visual, aquel no contempla tal posibilidad, constriéndolo a quienes acrediten dificultades en motricidad fina o dificultades en la escritura; discordancia que debe subsanarse.

En cuanto a la **parte final** consta de siete disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

La **disposición adicional primera** contempla la posibilidad de solicitar la equivalencia de los estudios cursados en sistemas educativos anteriores a la LOGSE con el primer curso del Bachillerato, conforme a la normativa de aplicación.

La **disposición adicional segunda** recoge las condiciones para la obtención del título de Bachiller para quienes acrediten estar en posesión del título de Técnico o Técnico Superior de Formación Profesional o el título de Artes Plásticas y Diseño, o acrediten haber superado las Enseñanzas Profesionales de Música o Danza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 de la LOE y en los artículos 5.1 y 23 del Real Decreto 243/2022.

La **disposición adicional tercera** se refiere a la convalidación del primer curso de Bachillerato por estudios cursados en sistemas extranjeros.

La **disposición adicional cuarta** establece la posibilidad de obtener el título de Bachiller por una nueva modalidad, cabe sobreentender que por la vía de estas pruebas. Se indica, en concreto, *“mediante la superación de las materias de modalidad de primer y segundo curso requeridas para conformar un itinerario válido en la modalidad elegida y que no hubieran superado anteriormente”*, en coherencia con lo previsto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 243/2022.

Se estima necesario, en cualquier caso, justificar oportunamente las razones que conducen a integrar tal previsión en el proyecto que nos ocupa, así como acotar su verdadero alcance, toda vez que el objeto del mismo se circunscribe, como venimos indicando, a regular las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años.

Se advierte, a tal efecto, que la disposición adicional quinta del Decreto 64/2022, bajo la rúbrica *“Obtención de nuevas modalidades de Bachillerato”*, ya prevé que: *“Quienes hayan obtenido el título de Bachiller por una modalidad, conforme al currículo establecido en el presente decreto, podrán obtenerlo por cualquiera de las otras modalidades mediante la superación de las materias de modalidad de primer y segundo curso que, conforme a lo previsto en este decreto, se requieren para la modalidad elegida”*.

La **disposición adicional quinta** establece un criterio específico de transición entre el marco regulatorio anterior y el vigente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, del 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). Todo ello, según indica la MAIN; resultaría pertinente, no obstante, que se explicitara, en mayor medida, el alcance de la regla que contiene la disposición analizada y, en particular, el último inciso, en tanto dispone: *“Por tanto, a fin de ser propuestos al citado título, los aspirantes que reúnan los requisitos anteriormente indicados no estarán obligados a examinarse de la materia común del segundo curso «Historia de la Filosofía”*.

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

La **disposición adicional séptima** reconoce el carácter supletorio de la Orden 2067/2023, que será de aplicación en aquellas cuestiones que no se concreten en el proyecto y que se encuentren en el marco de las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años.

La **disposición derogatoria única** recoge la norma que será derogada tras la entrada en vigor de la presente orden, Orden 2435/2017, ajustándose al contenido de la directriz 41.

La **disposición final primera** del proyecto, bajo la rúbrica *“Habilitación para la aplicación”*, autoriza a la dirección general competente en la ordenación académica del Bachillerato 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, para que el titular de la dirección general competente pueda dictar cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de la norma, no apreciándose óbice alguno desde esta perspectiva, sin perjuicio de que tal previsión pueda resultar innecesaria, a la vista de las atribuciones ya contempladas en la normativa vigente.

Al respecto, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013 o de 3 de abril de 2014, de 8 de abril de 2015, ó 16 de diciembre de 2019, 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, entendiendo 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”*.

Así pues, las resoluciones o instrucciones que pudieran dictarse por la meritada dirección general 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:

“(…) La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria” (el subrayado es nuestro).

La **disposición final segunda** 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** se limita a establecer la correspondencia de las materias superadas con arreglo a planes educativos extinguidos, con las materias reguladas por la LOMLOE. Ello de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 205/2023, según se hace consta de forma expresa.

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 regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller destinadas a personas mayores de veinte años en la Comunidad de Madrid, una vez sean atendidas las consideraciones de carácter esencial consignadas en el presente informe, y sin perjuicio de 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

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.**