

A.G.-45/2024

INFC. - 2024/1496

S.G.C.- 142/2024

S.J.- 471/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria destinadas a personas mayores de dieciocho 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 12 de julio de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de orden indicado.

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

- Proyecto de orden.

- Dictamen 17/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la reunión celebrada el 9 de mayo de 2024, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 9 de mayo de 2024.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 2 de julio de 2024, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades).
- Informe 33/2024 de Coordinación y Calidad Normativa, de 17 de abril de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 9 de abril de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 10 de abril de 2024, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Informe favorable de la Dirección General Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 12 de abril de 2024.
- Informe de 25 de abril de 2024 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Resolución de la Directora General Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 17 de mayo de 2024, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Escritos de alegaciones emitidos por ASPACE MADRID y USMR CCOO, ambos con registro de entrada de 28 de junio de 2024.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 9 de julio de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala el artículo 1, regular las pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO) destinadas a las personas mayores de dieciocho años, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

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

“(…) en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se publicó el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, que, en su disposición adicional tercera recoge que la consejería competente en materia de Educación organizará periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en ESO, siempre que hayan alcanzado las competencias clave y los objetivos de la etapa. Estas pruebas se organizarán conforme a los ámbitos de conocimiento en los que se ordena la ESO para personas adultas. Corresponderá a dicha consejería determinar las partes de las mismas que se considerará tienen superadas quienes concurren a ellas, de acuerdo con su historia académica previa. Se garantizará que las pruebas cuenten con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precisen los alumnos con necesidades de apoyo educativo.

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 la ESO”.

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

El artículo 1 regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2, su finalidad; el artículo 3, los destinatarios y requisitos; el artículo 4, las convocatorias; el artículo 5, la presentación de la solicitud de inscripción; el artículo 6, la documentación a presentar con la solicitud; el artículo 7, la admisión y exclusión; el artículo 8, la estructura de las pruebas; el artículo 9, las características de las pruebas; el artículo 10 la elaboración de las pruebas ;el artículo 11, los centros examinadores; el artículo 12, las comisiones de evaluación de las pruebas; el artículo 13, la composición de las comisiones de evaluación; el artículo 14, las funciones de las comisiones de evaluación; el artículo 15, el profesorado colaborador; el artículo 16, la compensación económica a los miembros de las comisiones de evaluación y profesorado colaborador; el artículo 17, la participación de los directores de los centros examinadores; el artículo 18, la distribución de las pruebas y ejercicios; el artículo 19, la solicitud para la adaptación de las pruebas; el artículo 20, las medidas para la adaptación de las condiciones de realización de las pruebas; el artículo 21, la resolución de las solicitudes de adaptación; el artículo 22, el traslado de calificaciones; el artículo 23, la solicitud y resolución de las exenciones; el artículo 24, la calificación de las pruebas; el artículo 25, las reclamaciones de las calificaciones obtenidas; el artículo 26, los efectos y validez de la superación de las pruebas o partes de la misma; el artículo 27, la documentación académica; el artículo 28, las actas de evaluación; el artículo 29, el expediente académico y el artículo 30, a las certificaciones académicas.

La disposición adicional primera se refiere a los reconocimientos de partes superadas en las pruebas para la obtención del título de Graduado en ESO convocadas al amparo de otras normas.

La disposición adicional segunda se dedica a la custodia y archivo de las pruebas.

La disposición adicional tercera, a los datos de carácter personal.

La disposición adicional cuarta, al tratamiento de información y estadística.

La disposición transitoria única se refiere al currículo para el diseño de las pruebas.

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

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

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

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

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

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

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su disposición final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia"* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

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

"1. Corresponde al Gobierno:

- a) La ordenación general del sistema educativo.*
- b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.*
- c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.*
- d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.*
- e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.*
- 2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.*
- 3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.*

El artículo 68, apartado 2, de la propia LOE, establece que corresponde a las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO) y además que, las administraciones educativas velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, discapacidad, edad, enfermedad, religión o creencias, orientación sexual o identidad de género o cualquier otra condición o circunstancia personal o social y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas.

Como desarrollo reglamentario de esta norma, se publicó el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante Real Decreto 217/2022), de carácter básico según su

disposición final primera y que, en los apartados octavo y noveno de la disposición adicional tercera, determina que:

“Las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en ESO, siempre que hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa. Estas pruebas se basarán en los tres ámbitos de conocimientos en los que se organiza la oferta de la ESO para personas adultas y corresponderá a las propias administraciones determinar las partes de las mismas que se considerará que tienen superadas quienes concurran a ellas, de acuerdo con su historia académica previa.”

Asimismo, establece que *“corresponderá a las administraciones educativas garantizar que estas pruebas cuenten con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precisen todos los alumnos con necesidades educativas especiales”*.

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

“La consejería competente en materia de Educación organizará periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, siempre que hayan alcanzado las competencias clave y los objetivos de la etapa. Estas pruebas se organizarán basándose en los tres ámbitos de conocimiento citados. Corresponderá a dicha consejería determinar las partes de las mismas que se considerará que tienen superadas quienes concurran ellas, de acuerdo con su historia académica previa. Se garantizará que las pruebas cuenten con las medidas de accesibilidad universal y las adaptaciones que precisen los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo”.

Actualmente estas pruebas se organizan conforme a la Orden 2649/2017, de 17 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan las pruebas libres para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria destinadas a personas

mayores de dieciocho años en la Comunidad de Madrid, norma que se deroga a través de la orden cuyo proyecto se somete a informe.

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

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES

Examinado el contenido del proyecto sometido a informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, 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 - entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de

órganos distintos al titular originario de la misma, el Consejo de Gobierno, se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

Al respecto, y como hemos advertido previamente, el Decreto 65/2022 contiene, en su disposición final segunda, la pertinente habilitación para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación (*“Se habilita al titular de la consejería con competencias en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de lo dispuesto en este decreto”*), amén de las previsiones específicas *ut supra* transcritas contenidas en la disposición adicional tercera atinentes a la *“Educación de personas adultas”*.

Así, y como bien expone la MAIN:

“Esta orden se dicta como desarrollo de lo dispuesto en materia de educación para personas adultas para la obtención del título de Graduado en ESO en el apartado octavo de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022, de 20 de julio.

El objetivo es concretar el procedimiento para que la consejería competente en materia de Educación atienda el mandato recogido en el Decreto 65/2022, de 20 de julio, de organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en ESO, siempre que hayan alcanzado las competencias clave y los objetivos de la etapa”.

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

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

CUARTA. - PROCEDIMIENTO

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

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

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, conviene traer a colación lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

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

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

“La propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, puesto que la regulación contenida no se refiere a ningún aspecto económico, no interviene sobre el mercado ni la fiscalidad, se limita al desarrollo reglamentario para el desarrollo de las pruebas libres para la obtención del título de Graduado en ESO. 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 65/2022, de 20 de julio.

En consecuencia, esta circunstancia se ajusta a la recogida en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Por los motivos expuestos, que se justifican en el presente documento atendiendo al mandato establecido en el artículo 5.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se prescinde de la consulta pública, al encontrarse dentro de las causas enunciadas en el artículo 5.4 del citado decreto en sus apartados c), d) y e), así como a lo establecido en los artículos 60.3 y 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril”.

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

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

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el proyecto a los correspondientes trámites de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 10 y el 28 de junio de 2024 ambos inclusive, habiéndose recibido dos escritos de alegaciones.

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

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

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

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

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

Igualmente consta el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como el de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, tal como

exige 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. Al tiempo, se acompaña el correspondiente informe en materia de protección de datos.

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

QUINTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que, *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

Prima facie, nos detendremos en el título.

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

La parte expositiva del proyecto carece de título, como indica la directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido, como aspectos más relevantes de la tramitación, *“los informes prescriptivos de coordinación y calidad normativa, de los análisis de los impactos de carácter social, de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y de la Secretaría General Técnica de la Consejería*

de Educación, Ciencia y Universidades. Asimismo, se ha emitido el dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”.

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

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

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

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

Se sugiere, en el párrafo quinto, al describir el contenido del segundo capítulo, referirse a “*la admisión y exclusión*” en las pruebas y no solo a la “*admisión*”, en atención a la rúbrica del propio artículo 7.

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 por la LOE, el Real Decreto 217/2022, y el Decreto 65/2022.

Conviene adelantar, y así lo refleja la MAIN, que la norma proyectada no presenta excesivas novedades en relación con la Orden 2649/2017, más allá de las derivadas de forma necesaria por su adaptación a la normativa básica o de aquellos aspectos que, por razones organizativas, se ha considerado adecuado incorporar. Ha de tenerse en cuenta además que, en esta materia, la normativa básica encomienda a las Administraciones educativas la regulación de la forma en que han de realizarse las evaluaciones finales para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria en educación de personas adultas y la regulación de los procedimientos para garantizar la autenticidad de los documentos oficiales de evaluación, la integridad de los datos recogidos en los mismos y su supervisión y custodia, por lo que la Comunidad de Madrid dispone de un amplio margen regulatorio en estos aspectos.

Como ya se indicó, la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022 establece en su apartado 8 que:

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

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

El **artículo 1** se ocupa del objeto de la norma y su ámbito de aplicación, sin que proceda realizar consideraciones al respecto.

En el **artículo 2** se recoge la finalidad de las pruebas reguladas en la propuesta normativa, que no es sino la de comprobar si las personas mayores de dieciocho años que concurran a las mismas han alcanzado las competencias clave y los objetivos de la ESO y, en consecuencia, se encuentran en condiciones de obtener el título de Graduado en ESO, sin que tampoco debamos realizar observación jurídica alguna sobre ello.

El **artículo 3**, responde, en cuanto a los destinatarios y requisitos de participación, a lo señalado tanto por los artículos 67, apartado 1, y 68, apartado 2, de la LOE como por el apartado 8 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y por el apartado 8 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

El **artículo 4** regula las convocatorias, cuando la normativa básica estatal y el Decreto 65/2022 únicamente exigen una organización periódica de las pruebas. El proyecto, según resulta del contenido del artículo 4, prevé una o dos convocatorias anuales con una única resolución anual, tal como se desprende del apartado 2 del artículo 5 del proyecto, por lo que no cabe apreciar obstáculo jurídico a tal previsión.

Además, determina los elementos que deberán fijarse en la resolución de convocatoria, que dictará el titular de la dirección general competente en materia de ordenación académica de la ESO.

El **artículo 5** concreta las cuestiones relativas a la presentación de la solicitud de inscripción. En el apartado 1 se hace referencia a un modelo establecido por la dirección general con competencias en materia de ordenación académica de la ESO, lo que sería ajustado a derecho teniendo en cuenta que la elaboración de un modelo no responde a facultades de carácter normativo.

En cuanto a la obligatoriedad de hacer constar en la solicitud la necesidad de adaptación en las condiciones de realización de la prueba recogidas en el artículo 20, el traslado de calificación en alguno de los ejercicios o partes de la prueba contempladas en el artículo 22 o la solicitud de exención a la que se refiere el artículo 23, ello exigiría que el modelo incluyese tales opciones para facilitar el trámite.

La forma de presentación de las solicitudes que contempla el apartado 3 responde a las exigencias de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) pues, aunque será preferentemente telemática -a través de la secretaría virtual del Sistema Integral de Gestión Educativa de la Comunidad de Madrid (RAÍCES)-, recoge la posibilidad de que las personas interesadas puedan presentar las solicitudes de forma presencial en los lugares previstos en el artículo 16, apartado 4, letras b), c) y d), de la norma, 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.

Se advierte, no obstante, que el artículo 16.4 de la Ley 39/2015 presenta una redacción más amplia que la del precepto examinado, pues prevé que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las administraciones públicas podrán presentarse según la letra a) “*en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualesquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1”* (el resaltado es nuestro).

Resulta pues necesario acomodar la redacción de este precepto a lo dispuesto en la normativa básica estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La documentación que los interesados deberán aportar junto con la inscripción en las pruebas, en función de si solicitan algún tipo de adaptación, exención o traslado de calificación se recoge en el **artículo 6**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 39/2015.

El apartado 2 responde a la exigencia del último párrafo del apartado 2 del artículo 68 de la LOE, del apartado 9 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y del último inciso del apartado 8 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

Los apartados 3 y 4, en relación con los artículos 22 y 23, responden a la habilitación concedida en el último inciso del apartado 8 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y en el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

En el **artículo 7** se determinan los aspectos relativos a la admisión y exclusión en la participación de las pruebas. El procedimiento responde al establecido en la Ley 39/2015, incorporando la posibilidad de subsanación y mejora de la solicitud (artículo 68 de la Ley 39/2015) e incluyendo un trámite de alegaciones que se otorga ante una admisión o exclusión provisional que se resuelve en la resolución que pone fin al procedimiento (artículo 112 de la Ley 39/2015).

Una vez estudiadas las alegaciones y en su caso la posible documentación, se resuelve definitivamente y de forma motivada sobre la admisión o exclusión.

Contra dicha resolución cabría el recurso de alzada a interponer ante la dirección de área territorial que corresponda (artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015).

La notificación, en todo caso, a través de la secretaría virtual del centro, es decir, de forma electrónica, requeriría la justificación exigida por el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015.

Hay que poner de manifiesto, en este punto, que el proyecto admite la presentación de solicitud y documentación de forma presencial.

Por otra parte, el apartado 5 permite interponer recurso de alzada *“Contra las resoluciones a las que se refiere el apartado anterior”*, siendo estas *“Las notificaciones sobre la admisión o exclusión en las pruebas, tanto provisional como definitiva”*. De entrada, debe descartarse la pertinencia de recurso de alzada contra las admisiones o exclusiones provisionales, toda vez que, en tal caso, lo procedente es la formulación de alegaciones y eventual subsanación de la solicitud en el plazo previsto al efecto. En lo que respecta a las definitivas, el artículo 112.1 de la Ley 39/2015 permite interponer recurso de alzada *“Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos*

deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos". En consecuencia, tratándose de un acto de trámite, únicamente resultaría pertinente la interposición de recurso en los supuestos de exclusión, dado que son estos y no los de admisión los que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento respecto de los interesados excluidos.

Señala a estos efectos la sentencia de 21 de abril de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 2119/2013) que *"resulta patente que a un excluido del proceso selectivo debe reconocérsele la posibilidad de impugnar el acto de exclusión dado que ello puede causar un perjuicio irreparable. Esa es la razón esencial del pie de recurso indicativo de las opciones posibles. Sin embargo ningún perjuicio irreparable ni tampoco indefensión acontece por la imposibilidad de impugnar la admisión de uno o varios candidatos a un proceso selectivo. El admitido no tiene nada que objetar a su inclusión en la lista por lo que carece de interés alguno en impugnarla. Y de entender algún concurrente al proceso selectivo que un admitido a su participación incumple los requisitos de la convocatoria tiene en su mano la posibilidad de impugnar el acto definitivo, esto es la lista definitiva de aprobados, caso de que aquel superase el proceso de concurrencia competitiva"*.

Habida cuenta de lo anterior, el recurso de alzada únicamente procederá respecto de los excluidos definitivamente del proceso selectivo y, de dictarse en una única resolución el listado de admitidos y excluidos definitivos, únicamente estarán legitimados para su interposición estos últimos.

Se conmina, por ello, a reformular el apartado 5 de este precepto a fin de clarificar el correcto alcance del recurso de alzada cuya posible interposición se contempla en el mismo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La estructura de las pruebas se recoge en el **artículo 8** y responde a la exigencia de ámbitos y niveles concretados en el apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022, así como en la disposición adicional tercera, apartado 2, del Decreto 65/2022.

El **artículo 9** recoge las principales características de las pruebas.

En cuanto al apartado 2, parece que se remite a la normativa vigente sobre currículo de la ESO para personas adultas en la Comunidad de Madrid.

El **artículo 10** determina el procedimiento y los agentes que intervendrán en la elaboración de las pruebas. Contempla la designación de profesorado funcionario con atribución docente en las materias y ámbitos que se incluyen en cada parte o ejercicio de las pruebas como elaboradores de las mismas, concretando las actuaciones que deberán llevar a cabo y que serán coordinadas por la dirección general competente en materia de ordenación académica de ESO.

Las características de las pruebas y su elaboración se basarían en las competencias clave y el perfil de salida establecido en el anexo I del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo.

El apartado 4 hace referencia a las compensaciones de los elaboradores, aludiendo a la normativa vigente, que en la actualidad viene dada por el artículo 4 de la Orden 6050/2006, de 20 de octubre, del Consejero de Educación, por la que se fijan los módulos económicos por la elaboración de protocolos de exámenes para alumnos y por la participación en Tribunales de Pruebas. No obstante, la alusión genérica a la normativa aplicable que se realiza se reputa más correcta, dado que esta podría verse modificada durante la vigencia de la orden cuyo proyecto se informa.

El **artículo 11** concreta las cuestiones relativas a los centros examinadores.

Los **artículos 12, 13 y 14** regulan el régimen de las comisiones de evaluación y se ajustan, en lo fundamental, al tenor de los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que resulta de aplicación, según el artículo 14, apartado 1, del propio proyecto.

Determinado el número de comisiones de evaluación a constituir, corresponderá el nombramiento de los miembros de las mismas a los titulares de las direcciones de área territorial, a propuesta del equipo directivo del centro examinador, con la supervisión del servicio de inspección educativa, función que asumiría en virtud del artículo 3 del Decreto 61/2019, de 9 de julio, de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid.

A propósito del carácter abierto de las funciones que han de corresponder a las citadas comisiones (el apartado 2, letra i), del artículo 14 prevé atribuirles “*Cualesquiera otras que le sean encomendadas en la convocatoria correspondiente*”) y dado el carácter de acto administrativo de las convocatorias, advertimos que el principio de seguridad jurídica exigiría que fuese la propia norma la que determinase todas las funciones de las comisiones de evaluación.

Como cuestión de técnica normativa, siguiendo la directriz 28, el título del artículo 14 debería rubricarse: “*Funcionamiento y funciones de las Comisiones de Evaluación*”, al referirse a ambos aspectos.

El **artículo 15** se refiere a los profesores colaboradores, profesorado del centro examinador en los supuestos que contempla el artículo.

En el apartado 2, bastaría con indicar que el profesorado colaborador será nombrado por la dirección de área territorial correspondiente en lugar de que el nombramiento del profesorado colaborador será resuelto por la dirección de área territorial correspondiente

El **artículo 16** recoge las compensaciones económicas que corresponderá percibir a los miembros de las comisiones de evaluación y, en su caso, al profesorado colaborador.

Se les compensaría actualmente con arreglo al artículo 30 del Real Decreto 462/2022, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. Así, lo asevera la MAIN (página 11). En todo caso, al igual que hemos señalado a propósito del artículo 10.4, la alusión genérica a la normativa aplicable al tiempo de la convocatoria contenida en la norma se reputa más correcta, dado que esta podría verse modificada durante su vigencia.

En el **artículo 17** se regula la participación de los directores de los centros examinadores que participarán en el procedimiento de inscripción, así como en la organización y desarrollo de las pruebas, especialmente en lo concerniente a las adaptaciones curriculares, la resolución de las exenciones y los traslados de calificación.

Se sugiere que fuese la propia norma, y no el acto administrativo, la convocatoria, la que determine los términos de las facultades de coordinación de las actuaciones de las comisiones de evaluación.

En cuanto a los apartados 1 y 2 del **artículo 18**, responderían a las competencias de la dirección general competente en materia de ordenación académica de la ESO y de las direcciones de área territorial, de carácter no normativo.

Las direcciones de área territorial, según se desprende de la MAIN (página 11), trasladarán a los centros examinadores el material facilitado por la dirección general garantizando la confidencialidad del mismo. Los centros examinadores serán los encargados de preparar las copias necesarias para la aplicación de las pruebas, si bien del tenor del artículo 18, apartado 2, parece desprenderse que la documentación necesaria para el desarrollo de las pruebas llegaría directamente a cada comisión de evaluación existente en los centros, lo que evidencia cierta contradicción que, por razones seguridad jurídica, sería conveniente clarificar, al tiempo que sería necesario que la memoria definitiva guardara coherencia con el tenor del texto normativo.

El apartado 1 del **artículo 19** contempla la posibilidad de solicitar la adaptación de las condiciones de realización de la prueba respondiendo al tenor de los artículos 74, apartado 5, y último párrafo del apartado 2 del artículo 68 de la LOE, del apartado 9 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y último inciso del apartado 8 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

Se sugiere la supresión del apartado 2 por resultar reiterativo en relación con el contenido del apartado 1 del artículo 5 del Proyecto.

El **artículo 20** recoge las medidas para la adaptación de las condiciones de realización de las pruebas que podrán aplicarse para cada caso respondiendo a las exigencias de los artículos ya citados en el comentario al anterior.

Según se desprende de 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”.

El **artículo 21** establece el procedimiento para la resolución de las solicitudes de adaptación de las condiciones de realización de las pruebas.

En cuanto al sentido desestimatorio del silencio que se establece en los apartados 1 y 6, deriva de la aplicación del 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, 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 graduado en ESO para personas mayores de dieciocho años, en cuyo seno se produce una petición del interesado para la adaptación de las pruebas a sus necesidades.

Puede invocarse a estos efectos la doctrina contenida en la sentencia de 28 de febrero de 2007, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 302/2004) que, si bien referida a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta perfectamente trasladable a la vigente Ley 39/2015 (el subrayado es añadido):

“Pues bien a partir de lo anterior y tratándose como se trata aquí, de una petición de abono de intereses, respecto al importe de la obra realizada por el contratista, en relación con obras no inicialmente previstas en el contrato y que resultaron necesarias, obligadas, tras la construcción de la variante de la carretera CN-II Madrid a Francia por la Junquera, se ha de estimar que esa petición, cual además alega el Abogado del Estado, no genera el silencio positivo, a que se refiere el artículo 43 de la Ley 30/92, pues esa petición no inicia

procedimiento a solicitud del interesado cual el precepto exige, ya que es una petición inserta en un procedimiento iniciado antes de oficio por la Administración, y que está sujeto por tanto a sus propias normas, y no obsta ello el que fuese el interesado el que solicitara los intereses, pues la Ley, artículo 43, no se refiere a peticiones o reclamaciones a instancia del interesado y sí a procedimientos iniciados a instancia del interesado, y en el caso de autos, el procedimiento estaba ya iniciado de oficio, y es, en ese procedimiento en el que se formula la petición o reclamación. Sin olvidar además, que esa petición de abono de intereses, no se puede aislar del procedimiento en el que se inserta, pues es en ese procedimiento ya iniciado de oficio, en el que se reconocen y aparecen los datos a partir de los que se han de concretar los intereses, de forma tal que, sin valorar y conocer esos antecedentes que obran en el expediente iniciado de oficio por la Administración, no se puede saber si el interesado tenía o no derecho a intereses, ni menos el concretar, cuales eran éstos, ni desde que fecha se habían de computar, en su caso.

La tesis de la sentencia de instancia parte de una apreciación que esta Sala considera equivocada, la de considerar que cualquier petición del administrado da lugar o debe dar lugar, a "un procedimiento iniciado a solicitud del interesado", de modo que si no se contesta por la Administración en el plazo máximo establecido por resolver, debe considerarse estimada por silencio, en aplicación del artículo 43.2 de la Ley 30/1992 (LPAC).

[...]

El artículo 43 LPAC, en cambio, no se refiere a solicitudes sino a procedimientos”.

La anterior jurisprudencia ha sido confirmada en pronunciamientos posteriores, pudiendo citarse al efecto las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 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).

Específicamente, en lo que respecta a una solicitud de adaptación en un proceso selectivo, dicha doctrina jurisprudencial ha sido aplicada por la sentencia 591/2011, de 13 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (rec. 470/2007), interpuesto frente a la “denegación presunta, por silencio administrativo, de la petición de adaptación de contenidos presentada por el actor en la solicitud de admisión a pruebas selectivas para acceso o ingreso en cuerpos docentes no universitarios para el cuerpo de profesores de

enseñanza secundaria”, en la que “entiende el recurrente que habría ganado por silencio administrativo el derecho a las adaptaciones por aplicación del art. 43.2 Ley 30/1992”, en tanto que la Sala consideró que “no debe olvidarse que tal precepto es de aplicación a los procedimientos iniciados a instancia de parte encontrándonos ante un procedimiento iniciado de oficio, como es el de acceso a la función pública, por lo que a tenor del art. 44 de la Ley 30/1992, procede la desestimación de este motivo” (actuales artículos 24 y 25 de la Ley 39/2015, respectivamente).

Frente a la anterior sentencia se interpuso recurso de casación, que fue inadmitido por auto de 14 de noviembre de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 5750/2011), por ausencia manifiesta de fundamento, advirtiendo que *“la propia parte recurrente admite la premisa de la que parte la Sala de instancia, es decir, la de que la convocatoria para oposiciones de acceso a la función pública era un procedimiento iniciado de oficio por la propia Administración, no obstante lo cual, a continuación, afirma, de manera apodíctica y sin razonamiento alguno que, desde el momento en que se formulan solicitudes de particulares ” entramos en la parte en la que la iniciativa pasa al particular”, no anudando, por otro lado, a tal aseveración consecuencia jurídica alguna”*.

Como consecuencia de lo anterior, es igualmente correcta la previsión desestimatoria, que se establece en los apartados 4 y 7 del precepto examinado, 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”.

En cuanto al apartado 1, se sugiere establecer un plazo de resolución en el proyecto, pues la convocatoria es un mero acto administrativo de aplicación.

En cuanto al apartado 6, el principio de seguridad jurídica aconsejaría que se concretasen, de resultar posible, los criterios con arreglo a los cuales se resolverá la suficiencia de las circunstancias no contempladas en la orden.

Las notificaciones a los interesados se efectuarán de conformidad con lo establecido en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015

Los **artículos 22 y 23** responden a la habilitación concedida en el último inciso del apartado 8 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022 y en el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Decreto 65/2022.

La notificación, en todo caso, a través de la secretaría virtual del centro, es decir, de forma electrónica, a la que hacen referencia ambos procedimientos y como ya se indicó en las consideraciones al artículo 7, requeriría la justificación exigida por el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015.

De nuevo, hay que poner de manifiesto, en este punto, que el proyecto admite la presentación de solicitud y documentación de forma presencial.

En cuanto al contenido del artículo 22, se sugiere, para mayor claridad y seguridad jurídica, completar el procedimiento de reconocimiento o denegación del traslado de calificaciones.

Se sugiere suprimir el apartado 2 del artículo 23 por reiterativo en relación con el apartado 1 del artículo 5 del proyecto.

El apartado 4 regula el régimen de recursos. En consonancia con lo expuesto a propósito del artículo 7, la expresión “*Contra las resoluciones a las que se refiere el apartado anterior*” deberá

puntualizarse, de modo que proceda recurso de alzada únicamente “*Contra las resoluciones a las que se refiere el apartado anterior que desestimen las solicitudes de exención*”, pero no contra aquellas que la concedan.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 24** establece determinados aspectos básicos para la calificación de las pruebas; también se concreta la forma en la que deberán figurar las diferentes calificaciones y situaciones en los documentos de evaluación.

Debe significarse que este precepto prevé que las calificaciones se expresen de forma numérica (“*cada ejercicio de cada una de las pruebas se calificará (...) entre 0 y 10, con dos decimales (...)*”), aspecto que ha sido criticado en el voto particular emitido por la Federación de Enseñanza Comisiones Obreras de Madrid, en atención a que el artículo 31.2 del Real Decreto 217/2022, que establece la ordenación y enseñanzas mínimas de la ESO, determina que los resultados de la evaluación se expresen cualitativamente: “*Los resultados de la evaluación se expresarán en los términos «Insuficiente (IN)», para las calificaciones negativas; «Suficiente (SU)», «Bien (BI)», «Notable (NT)», o «Sobresaliente (SB)» para las calificaciones positivas*”.

Sobre este particular, la MAIN (página 31) se limita a responder en los siguientes términos: “*se sugiere que no se exprese la calificación de forma numérica. No obstante, las calificaciones se expresarán igual que en la ESO*”.

Ante esto, no cabe sino advertir que la normativa autonómica que regula la ordenación y el currículo de la ESO, esto es, el Decreto 65/2022, al regular las actas de evaluación en su artículo 25, contiene una remisión al precitado artículo 31.2 del Real Decreto 217/2022, para después establecer una equiparación numérica de las calificaciones. Así, dispone:

“2. Los resultados de la evaluación se expresarán de conformidad con el artículo 31.2 del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, en los siguientes términos: insuficiente (IN), suficiente (SU), bien (BI), notable (NT) y sobresaliente (SB).

3. La evaluación de las competencias específicas de cada materia o ámbito se calificará con valores numéricos entre uno y diez puntos sin decimales.

4. Los resultados de la evaluación expresados en los términos a los que se refiere el apartado anterior se relacionarán con las calificaciones, de tal forma que se indicará insuficiente (IN) para las calificaciones con valores entre uno y cuatro, suficiente (SF) para la calificación con valor cinco, bien (BI) para la calificación con valor seis, notable (NT) para las calificaciones con valores siete u ocho y sobresaliente (SB) para las calificaciones con valores nueve o diez. Permitiendo una mayor información sobre el progreso académico del alumno”.

Pues bien, no se aprecia, como parece aducir la MAIN, que la calificación de las pruebas objeto de regulación en el artículo 14 del proyecto que nos ocupa “*se expresen igual que en la ESO*”, ya que solo se contempla su expresión de forma numérica.

Se hace indeclinable, en consecuencia, ahondar en la justificación de este extremo, en tanto la explicación ofrecida adolece de la necesaria coherencia.

Es menester advertir, adicionalmente, que el “*Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establecen el currículo y determinados aspectos de la organización, el funcionamiento y la evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria para personas adultas en la Comunidad de Madrid*”, que se tramita en paralelo al proyecto que nos ocupa, contempla en su artículo 22 la expresión de las calificaciones tanto de forma cualitativa como numérica, en consonancia con lo estipulado en el precitado artículo 25 del Decreto 65/2022, al que se remite de forma expresa.

Sería deseable, por ello, que se observe la debida concordancia entre ambas regulaciones habida cuenta del mismo ámbito material en el que ambas confluyen.

Adicionalmente, en el texto del artículo examinado parecen existir ciertas contradicciones que convendría aclarar. Así, mientras que en el apartado 2 se dice que “*Se considerará que una parte está superada cuando la calificación obtenida sea igual o superior a cinco*”, en el apartado 6 se afirma que “*La calificación final de las pruebas será la media aritmética de las calificaciones de las tres partes que la componen, siempre que estas tengan una calificación igual o superior a cuatro; en*

caso contrario se considerará la prueba no superada". En cambio, en el apartado 7 nuevamente parece exigirse, al igual que en el apartado 2, que es necesario obtener al menos un cinco para entender superada una parte, si bien excepcionalmente se permite obtener una puntuación igual o superior a cuatro solamente en una de las tres partes (que, por tanto, se considera como no superada), cuando la calificación final de las pruebas sea igual o superior a cinco. En consecuencia, debería coordinarse el apartado 6 con lo previsto en los apartados 2 y 7.

El **artículo 25** establece el procedimiento para las reclamaciones a las calificaciones obtenidas, incluyendo una fase de alegaciones que resuelve la comisión de evaluación y régimen de recursos, ajustándose a las exigencias que contemplan los artículos 112, 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015.

El **artículo 26** establece los efectos y validez de la superación de la prueba o partes de la misma en sucesivas convocatorias en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sin que debamos realizar consideración alguna sobre ello.

El **artículo 27** concreta los documentos académicos que se generarán en el marco de las pruebas para la obtención del título de Graduado en ESO destinadas a personas mayores de dieciocho años, así como las características generales de los mismos, su archivo y custodia.

En el apartado 1 debe suprimirse la primera preposición "de", cuando se alude a "*personas de mayores de dieciocho años*".

En cuanto al apartado 4, responde a las funciones del secretario de acuerdo con el artículo 34 del Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

No existe obstáculo para que la dirección general competente en materia de ordenación académica de ESO establezca los modelos de los documentos académicos (apartado 5) pues no nos encontramos ante competencias normativas.

La cita a la normativa de protección de datos cuya observancia se requiere en el apartado 4 debe completarse con la alusión al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, pues la Ley Orgánica 3/2018 no traspone aquel, al tratarse de un reglamento de aplicación directa, sino que lo desarrolla y complementa.

El **artículo 28** se refiere a las actas de evaluación, sin que debamos realizar consideraciones sobre su contenido.

En el **artículo 29** se establece que el centro examinador abrirá un expediente académico a cada participante en las pruebas, que contendrán toda la información relativa a la participación en las mismas, quedando archivados y custodiados en el centro examinador.

En cuanto al último inciso del apartado 3, responde a las funciones del secretario, de acuerdo con el artículo 34 del Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria (en adelante, Real Decreto 83/1996).

En el **artículo 30** se establecen las certificaciones académicas como el documento mediante el cual los interesados podrán acreditar su participación en las pruebas y los resultados obtenidos en las mismas.

En cuanto al apartado 1, responde a las funciones del secretario de acuerdo con el artículo 34 del Real Decreto 83/1996.

La **disposición adicional primera** responde a la directriz 39 y se refiere al reconocimiento de partes superadas en las pruebas para la obtención del título de Graduado en ESO convocadas al amparo de otras normas.

No existe objeción alguna al contenido de la **disposición adicional segunda**, en la que se contienen previsiones específicas relativas a la custodia y archivo de las pruebas.

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

Tampoco existe objeción al contenido de la **disposición adicional cuarta**, referida al tratamiento de la información y estadística.

La **disposición transitoria única** responde al contenido de la directriz 40.

La **disposición derogatoria única** recoge la norma que será derogada tras la entrada en vigor de la orden proyectada, respondiendo a las exigencias de la directriz 41. No obstante atendiendo a lo dispuesto en la directriz 38, se deberá adicionar el término “*única*”.

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

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

En relación con estas habilitaciones a las direcciones generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 y 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013, de 3 de abril de 2014, hasta los más recientes de 18 de enero y 8 de febrero de 2024, entre otros) que, “*en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, 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*”.

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.

Como observación final de carácter gramatical referida al conjunto del texto, atendiendo al apéndice V, apartado a), de las Directrices, “*El uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible*”, debiendo “*cumplir las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española*”. En

virtud de las mismas, el sustantivo “resolución” que se incluye en los artículos 4.1 y 5.2 debería figurar en minúscula, como de hecho se hace en otros preceptos de la norma, al tratarse de un uso común, genérico o anafórico que no identifica una resolución en particular. Lo mismo sucede en la referencia a los certificados electrónicos que se realiza en el artículo 5.3.a). Igualmente, con los ámbitos de comunicación, social y científico-tecnológico (artículos 8 y 24.2) que, de hecho, se escriben correctamente en minúscula en el apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 217/2022. Por su parte, “ordenación académica” debería figurar con las iniciales en minúscula en los artículos 4.1, 5.1, 10.1 y 3, 11.1 y 3, 12.2 y 3, 15.2, 18.1 y 21.5, 6 y 7, así como en la disposición adicional cuarta, al no venir referido al nombre propio de un determinado órgano, sino a la invocación genérica de una competencia. Lo mismo sucede con la referencia a la consejería competente en materia de “educación” de la disposición adicional tercera. Y, en el mismo sentido, la referencia a las direcciones de área territoriales contenidas en los artículos 7.5, 11.3, 12.2, 15.2, 18.1 y 2 y 23.4, dado que no se refieren a ninguna en particular.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el «Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria destinadas a personas mayores de dieciocho años en la Comunidad de Madrid», una vez sea atendidas las consideraciones de carácter esencial consignadas en el presente informe, y sin perjuicio de la atención a las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

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

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

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerria

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