

EXPTE. 515 /2018

INFORME DE VALIDACIÓN QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA CON CARÁCTER PREVIO A LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE INICIO DE TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LAS PRUEBAS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE BACHILLER PARA PERSONAS MAYORES DE VEINTE AÑOS.

Conforme a lo establecido en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, y en ejercicio de las competencias asignadas en el artículo 6 del Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, se emite el presente informe con carácter previo al acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición indicada en el encabezamiento.

El informe de validación, por su propia naturaleza, no contiene un análisis pormenorizado del texto, la Secretaría General Técnica se pronunciará con más detalle en el preceptivo informe que habrá de emitir en el momento procedimental oportuno.

En esta fase, previa a la adopción por la titular de la Consejería del acuerdo para iniciar la tramitación, nuestras observaciones se centran en los aspectos formales y competenciales de la norma en proyecto, en su corrección formal y en verificar si la documentación adjunta es completa y cumple los requisitos exigidos por la normativa que le resulte aplicable.

I- Antecedentes.

El 2 de agosto de 2018 la Directora General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente remitió a esta Secretaría General Técnica un proyecto de *“Orden por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller, para personas mayores de veinte años”*.

Al proyecto de Orden remitido por el órgano directivo proponente a efectos de ser informado por esta Secretaría, previamente a la adopción de acuerdo de inicio, se adjunta:

- Borrador del texto, (Borrador 0).
- Propuesta de inicio de tramitación.
- Resolución de 3 de abril de 2018 de la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente por la que se deja constancia de la realización de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de orden por la que se regulan las pruebas para la obtención del Título de Bachiller para personas mayores de veinte años.
- Memoria justificativa.
- Memoria económica.

- Test de evaluación de la competencia.
- Informe de evaluación del impacto por razón de género.
- Informe de valoración sobre el alcance y la necesidad de información pública y trámite de audiencia.
- Ficha de seguimiento.

II- Marco normativo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) dedica el Capítulo IX de su Título Primero a la educación de personas adultas, concretamente, el artículo 69.4 establece que *“Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller y los títulos de Formación Profesional de acuerdo con las condiciones y características que establezca el Gobierno por vía reglamentaria. Para presentarse a las pruebas para la obtención del título de Bachiller se requiere tener veinte años, dieciocho para el título de Técnico y para el título Profesional Básico, veinte para el de Técnico Superior o, en su caso, diecinueve para aquéllos que estén en posesión del título de Técnico.*

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

En el ámbito autonómico, el Título II de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (LEA), desarrolla los aspectos propios de Andalucía relativos a la ordenación de cada una de las enseñanzas del sistema educativo, consagrando su Capítulo IX a la *“Educación Permanente de Personas Adultas”*. Así, su artículo 106.1 determina que *“la Administración educativa organizará periódicamente pruebas para la obtención de las siguientes titulaciones:*

a) Pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para las personas mayores de dieciocho años.

b) Pruebas para la obtención del título de Bachiller para las personas mayores de veinte años.

c) Pruebas para la obtención del título de Técnico para las personas mayores de dieciocho años.

d) Pruebas para la obtención del título de Técnico Superior para las personas mayores de veinte años o, en su caso, diecinueve para aquellos que estén en posesión del título de Técnico”.

Por su parte, en el Decreto 110/2016, de 14 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se contiene una disposición adicional segunda dedicada al Bachillerato de personas adultas. En el apartado 8 de dicha disposición adicional se recoge que *“La Consejería competente en materia de educación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, organizará periódicamente pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan*

obtener directamente el título de Bachiller de acuerdo con las condiciones y características que establezca el Gobierno por vía reglamentaria, siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos del Bachillerato establecidos en el presente Decreto. Las pruebas serán organizadas de manera diferenciada según las modalidades del Bachillerato.

En la organización de estas pruebas se adoptarán las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a las mismas.”

Así mismo, la Orden de 25 de enero de 2018, por la que se establece la ordenación y currículo del Bachillerato para personas adultas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, desarrolla el currículo de estas enseñanzas, la evaluación, la titulación, la valoración inicial de los conocimientos y experiencias adquiridas y el reconocimiento de las equivalencias y convalidaciones correspondientes.

III- Competencia y rango normativo.

En cuanto a la competencia para el dictado de la Orden, el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular, sin perjuicio de lo recogido en el artículo 149.1.30ª de nuestro texto constitucional, a tenor del cual corresponde al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la propia Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

El ejercicio de esta competencia comprende, de conformidad con lo dispuesto en el epígrafe 2º del artículo 42.2 del texto estatutario, la potestad reglamentaria *“en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución”*.

Por lo que se refiere a la potestad reglamentaria, cabe señalar que el artículo 119.3 del propio Estatuto de Autonomía atribuye su ejercicio al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros. El artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que *“las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*.

En este sentido, la habilitación normativa para el dictado de esta Orden se encuentra en la disposición final primera del Decreto 110/2016, de 14 de junio, ya *“se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente Decreto”*.

Por lo que se refiere al rango normativo, el artículo 46.4 de la precitada Ley 6/2006, de 24 de octubre, establece que revestirán la forma de Orden las disposiciones y resoluciones de las personas titulares de las Consejerías.

Por todo lo anterior, se obtiene un pronunciamiento favorable respecto de la competencia que se ejerce y el rango normativo utilizado.

IV – Objeto y estructura.

El objeto del proyecto de Orden es, de acuerdo con artículo 1, regular las pruebas para la obtención del título de Bachiller para las personas mayores de veinte años en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, el proyecto normativo se estructura en un preámbulo o introducción y una parte dispositiva que cuenta con 18 artículos estructurados en 6 capítulos:

- Capítulo I: Disposiciones Generales.
- Capítulo II: Características de las pruebas.
- Capítulo III: Procedimiento de admisión.
- Capítulo IV: Exenciones
- Capítulo V: Comisiones evaluadoras
- Capítulo VI: Evaluación, reclamación y certificación.

La parte final se compone de 2 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria única y 1 disposición final. Finalmente, se acompañan 3 Anexos.

La estructura es la adecuada al tipo de disposición.

VI - Observaciones al texto.

Sin perjuicio de las observaciones que pueda formular esta Secretaría General Técnica en el informe preceptivo que será emitido en el momento procedimental oportuno, se formulan las siguientes consideraciones:

1.- A la parte expositiva:

Como valoración general, con independencia de la que se haga en el informe más pormenorizado que emita esta Secretaría General Técnica, hay que señalar que el preámbulo cumple

suficientemente la función de describir el contenido de la norma, su objeto y finalidad, antecedentes, competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, haciendo una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación.

No obstante lo anterior en el cuarto párrafo del preámbulo la referencia correcta sería al Capítulo IX del Título II de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre.

Del mismo modo se echa en falta alguna referencia al Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, disposición de carácter básico. Concretamente en su disposición adicional cuarta se ocupa de la educación de personas adultas.

Así mismo entendemos que el párrafo séptimo del preámbulo debería estar mejor redactado, podría ser de esta forma: *“La disposición adicional segunda del Decreto 110/2016, de 14 de junio, por el que se establece la ordenación y currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía establece que, conforme al artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, las pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller se organizarán de manera diferencial según las modalidades del Bachillerato, siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos del Bachillerato establecidos en el citado Decreto.”*

2.- Al articulado:

Artículo 2. Finalidad y efectos

Por cuestiones de sistemática vemos más idóneo la inclusión de este artículo en el Capítulo II “Características de las pruebas” de este proyecto normativo.

Así mismo, proponemos suprimir el posesivo que antecede a la expresión “sistema educativo” por no resultar propio del lenguaje normativo.

Artículo 4. Estructura y contenidos de las pruebas

El apartado segundo es reproducido con mayor desarrollo en el artículo 5.5 por lo que entendemos que este apartado se puede suprimir en el presente artículo.

En relación con el apartado quinto pensamos que debería concretarse a quién corresponde la elaboración de las pruebas, el dictado de las instrucciones para su aplicación y la fijación de los criterios de evaluación, dado que, según parece, estas tareas son coordinadas por la Dirección General, pero no se indica el órgano que las realiza. Al tratarse, entre otras cosas, del dictado de instrucciones, a nuestro juicio, debería corresponder a la persona titular de la Dirección General competente en la materia.

Artículo 5. Características y desarrollo de las pruebas

En relación con el apartado 6 debemos decir que las citas a título de ejemplo, cuyo carácter no exhaustivo viene indicado por el empleo de la expresión “etc...” no son propias de un precepto jurídico. Si se cree necesario mencionarlas, podría efectuarse una enumeración con una cláusula de cierre que permita la inclusión de “medidas similares”.

Artículo 7. Solicitud de admisión en las pruebas.

En el apartado uno sería más correcto hacer referencia, en relación a la presentación de las solicitudes, a los lugares previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así mismo, dado que no resulta obligatorio para los interesados relacionarse electrónicamente con la Administración, se debería poder obtener la solicitud de participación por otros medios distintos a los telemáticos.

En el apartado 7 la referencia a los apartados 4 y 5 es errónea, siendo la correcta la referencia a los apartados 4 y 6. Así mismo no entendemos la letra b) “Acreditación del requisito de inscripción: Documento oficial de identidad emitido por la autoridad competente”.

Entendemos que el apartado 10 es manifiestamente mejorable.

Se advierte que en este artículo no se establece plazo de presentación de solicitudes.

Artículo 8. Procedimiento de admisión.

En relación con el apartado 2, en el que se establece para los aspirantes un plazo de “reclamaciones” de tres días frente a la lista provisional de admitidos y excluidos, entendemos que no sólo se debe de entender como un plazo para reclamar sino también para, en su caso, subsanar las faltas que motiven su exclusión.

Para mayor claridad expositiva se recomienda finalizar este apartado con la siguiente frase “.. y los motivos de exclusión en caso de aspirantes no admitidos.”

Artículo 11. Composición y nombramiento de las comisiones evaluadoras.

En el apartado dos la referencia correcta a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sería a “la Subsección 1ª de la Sección 3ª del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.”

Del mismo modo entendemos que se debería especificar el número de personas que van a formar parte de esta Comisión.

Artículo 12. Funciones de las comisiones evaluadoras.

Se advierte error en la numeración de los apartados.

Artículo 14. Constitución, suplencias y sesiones de las comisiones evaluadoras

Por cuestión de sistemática la referencia a las ausencias por enfermedad podría hacerse en el apartado 1 del artículo 13.

Desconocemos cuál es el sentido de que sea preciso autorizar las suplencias, todo vez que existe una resolución previa de nombramiento.

Se hace depender el número de sesiones a celebrar por las comisiones del número de personas que se presenten a las pruebas, sin embargo, no se establece ningún criterio de determinación por la que cualquier comisión podrá reunirse hasta un máximo de siete veces.

Lo dispuesto en el apartado cuarto de este artículo parece un precepto reiterativo de lo establecido en el artículo 12.3.

Artículo 17. Certificación y expedición de Títulos.

Se advierte error en el primer apartado siendo la expresión correcta *"...en alguna de sus modalidades..."*

En el apartado segundo sería más apropiada la expresión *"Las personas titulares de la Delegaciones Territoriales de la Consejería competente en materia de educación harán la propuesta para la expedición de títulos a aquellas personas que acrediten haber superado..."*

Así mismo en este apartado no entendemos las funciones que van a tener las personas que son designadas por la Delegación Territorial, máxime cuando las Comisiones Evaluadoras, según el precepto al que se remite (artículo 10), tras analizar las solicitudes de exención tramitarán las propuestas correspondientes en su caso.

Todo ello sin perjuicio de lo que resulte de ulteriores informes y dictámenes.

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Secretaría General Técnica.

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE INFORMES



Fdo.: Francisco Nebrera Gabella

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES



Fdo.: José Juan Bautista Romero

Sevilla, a 17 de septiembre de 2018

Conforme

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



Fdo: Pedro Angullo Ruiz