

EXPTE. 770/2021

INFORME DE VALIDACIÓN QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL DECRETO 359/2011, DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS MODALIDADES SEMIPRESENCIAL Y A DISTANCIA DE LAS ENSEÑANZAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL INICIAL DE EDUCACIÓN PERMANENTE DE PERSONAS ADULTAS, ESPECIALIZADAS DE IDIOMAS Y DEPORTIVAS, SE CREA EL INSTITUTO DE ENSEÑANZAS A DISTANCIA DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECE SU ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL.

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 7 del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, 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 el 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.

Con fecha 22 de octubre de 2021 ha tenido entrada en esta Secretaría General Técnica, comunicación interior de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional remitiendo el proyecto descrito en el encabezamiento (borrador 0 de fecha 19 de octubre de 2021) y solicitando la validación del mismo, acompañándolo, a tal fin, de la resolución del trámite de consulta pública previa, junto con el anexo e informe de resultados de dicho trámite, la propuesta de acuerdo de inicio, la designación del coordinador del expediente, la memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación y de oportunidad, la memoria económica, el informe de impacto de género, la memoria justificativa de conveniencia y oportunidad y nivel de afección a los menores de edad, la memoria de cargas administrativas para la ciudadanía y el test de evaluación de la competencia, suscritas por la Secretaria General de Educación y Formación Profesional.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 1/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

No consta en el expediente la memoria relativa al alcance y extensión de la necesidad de conceder trámite de audiencia e información pública, con la identificación de las organizaciones y entidades a las que se les dará trámite de audiencia, tal y como exige la Instrucción 1/2013 de 22 de octubre en el apartado B), "TRAMITACIÓN DE DECRETOS".

La exigencia de celebración de trámite de audiencia e información pública en los procedimientos de elaboración normativa tiene su origen en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual establece que cuando la norma afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a la ciudadanía afectada y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Igualmente, el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía se le dará audiencia, durante un plazo razonable no inferior a 15 días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que las agrupe o represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. A ello añade el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, que no será necesario el trámite de audiencia si las organizaciones o asociaciones hubieran participado en el proceso de elaboración por medio de informes o consultas.

Es por ello que, en atención a la materia objeto de regulación por el proyecto de Decreto remitido, y considerando que no consta en el expediente informe que justifique prescindir de los trámites de audiencia e información pública, recordamos que el proyecto de Decreto se debe someter a los citados trámites, pues esta falta podría viciar el procedimiento de elaboración de la norma.

II. Marco normativo.

El punto de partida para exponer el marco normativo en el que se enmarca la elaboración de la presente orden está constituido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuyo artículo 3.9 establece que *"para garantizar el derecho a la educación de quienes no puedan asistir de modo regular a los centros docentes, se desarrollará una oferta adecuada de educación a distancia o, en su caso, de apoyo y atención educativa específica"*.

En el Derecho autonómico andaluz, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía establece en su artículo 75 que *"la planificación educativa anual contemplará"*

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 2/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

una oferta de enseñanzas de formación profesional inicial en la modalidad a distancia, utilizando las tecnologías de la información y la comunicación, conforme a las condiciones que para su autorización, organización y funcionamiento se determinen". Al respecto, y en relación con las enseñanzas de idiomas, el artículo 102.4 establece que "las enseñanzas de idiomas se podrán impartir en las modalidades presencial, semipresencial y a distancia", añadiendo que "las modalidades semipresencial y a distancia se realizarán utilizando, preferentemente, las tecnologías de la información y la comunicación". En este mismo sentido se pronuncia el artículo 104.3 respecto a las enseñanzas deportivas, y el artículo 110.1 respecto a las enseñanzas de las personas adultas.

El Decreto 359/2011, de 7 de diciembre, por el que se regulan las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial, de Educación Permanente de Personas Adultas, especializadas de idiomas y deportivas, se crea el Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía y se establece su estructura orgánica y funcional, estableció, tal y como se indica en su título, el régimen aplicable a la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas referidas, y creó el Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía (en adelante IEDA).

La regulación de las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial, de Educación Permanente de Personal Adultas comprende los Capítulos II a VII del referido Decreto, en los cuales se establecen todos los aspectos relativos a la ordenación de las referidas enseñanzas, así como aspectos relativos al acceso a los estudios citados, admisión y matriculación del alumnado, y a la autorización de los centros públicos y privados para impartir tales enseñanzas en la modalidad a distancia y semipresencial, así como la organización de las mismas.

La regulación del IEDA se contiene, en concreto, en el capítulo VIII del Decreto. Este capítulo, en su art. 35.1 dispone la creación del referido Instituto "como un servicio administrativo con gestión diferenciada de los previstos en el artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, que estará adscrito a la Dirección General competente en materia de educación a distancia de la Consejería competente en materia de educación."

En cuanto a sus funciones, el Decreto 359/2011, de 7 de diciembre, en el artículo 36 le atribuye las siguientes: "a) la atención educativa al alumnado que siga enseñanzas a través de la modalidad a distancia; b) el diseño, elaboración y evaluación de modelos e instrumentos que posibiliten la orientación y evaluación del alumnado que siga enseñanzas a través de la modalidad a distancia; c) la propuesta a la Dirección General competente en materia de educación a distancia de medidas técnicas que hagan efectiva la elaboración y gestión de la edición, producción y distribución de los diferentes medios didácticos que posibiliten la impartición de enseñanzas a distancia; d) el desarrollo de los estudios y propuestas técnicas a la Dirección General competente en materia de educación a distancia para la elaboración de las medidas de ordenación académica y adecuación de los currículos a esta modalidad de enseñanza; e) el análisis de las necesidades de

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 3/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

educación y formación existentes en los diversos colectivos de población adulta cuya atención sea posible mediante la educación a distancia; f) la investigación sobre la docencia impartida a través de entornos tecnológicos y sus metodologías; g) el desarrollo de programas de formación y perfeccionamiento del profesorado en educación a distancia; h) la colaboración con otros centros o instituciones de educación a distancia, tanto nacionales como internacionales; i) cuantos otros objetivos en el ámbito de la educación a distancia le sean asignados por Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de educación."

Por otro lado, dado que el Decreto configura el IEDA como un servicio administrativo con gestión diferenciada, resulta necesario hacer referencia al artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, el cual establece que *"por decreto del Consejo de Gobierno podrán crearse servicios administrativos con gestión diferenciada por razones de especialización funcional, para la identificación singular del servicio público ante la ciudadanía u otros motivos justificados. Los servicios administrativos con gestión diferenciada podrán agrupar un conjunto de órganos o unidades de una misma Consejería. Carecerán de personalidad jurídica independiente y estarán, en todo caso, adscritos a una Consejería. Su denominación, estructura y competencias se definirán en el correspondiente decreto de creación de los mismos."*

Señalado lo anterior, se advierte que las finalidades del presente proyecto de Decreto son dar una nueva regulación de la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia, con la finalidad de actualizar, descentralizar y dar un nuevo enfoque adaptado a la nueva realidad derivada dde una sociedad tecnológicamente más avanzada, así como acordar la extinción del IEDA. Según se expone en la parte expositiva del texto del proyecto de Decreto, dicha extinción tiene por objeto descentralizar las enseñanzas a distancia en todas las provincias andaluzas, mediante una red de centros que impartirán todas las modalidades que actualmente imparte el IEDA. De este modo al autorizarse en cada centro todas las modalidades de un mismo tipo de enseñanza (presencial, semipresencial y a distancia) las necesidades del alumnado derivadas de sus circunstancias cambiantes podrán ser mejor atendidas, sin necesidad de que los mismos tengan que cambiar de centro.

III. Competencia y rango normativo.

El artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, la competencia exclusiva, que incluye entre otras atribuciones, la programación y creación de centros públicos y su organización, así como la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales.

El ejercicio de las competencias exclusivas comprende, de conformidad con lo dispuesto en el epígrafe 1º del artículo 42.2 del Estatuto de autonomía para Andalucía *"la potestad*

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 4/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución.” Respecto a la potestad reglamentaria, cabe señalar que el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía atribuye su ejercicio al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

En concreto, conforme al artículo 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, corresponde al Consejo de Gobierno aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan. Por su parte, el artículo 21.3 atribuye a las personas titulares de las Consejerías la competencia para proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías. Por otro lado, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, establece que “las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas”, añadiendo que “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”.

De todo lo anterior se concluye que, en el presente supuesto, corresponde al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria, y por tanto, la aprobación de la norma que se nos presenta. A ello se añade que, tal y como contempla el artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, los servicios administrativos con gestión diferenciada se crean por Decreto del Consejo de Gobierno. En relación con esta cuestión, si bien el artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, no prevé cómo ha de producirse la extinción de estos servicios, desde el punto de vista de los efectos de las normas y de la jerarquía normativa, cabe entender que la extinción solo podría producirse del mismo modo, esto es, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, lo cual se produce en el supuesto que se nos somete a informe.

Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 46.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, revisten la forma de Decreto de Consejo de Gobierno las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste y las resoluciones que deben adoptar dicha forma jurídica.

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

IV. Estructura.

El proyecto de Decreto se encuentra integrado por una parte expositiva y por una parte dispositiva. La parte dispositiva comprende el articulado y la parte final. El articulado se compone de tres artículos. El artículo primero aborda la derogación del Decreto 359/2011, de 7 de diciembre, así como de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan al presente Decreto. El artículo segundo se ocupa de la extinción del IEDA. Finalmente, el artículo tercero establece que los aspectos relativos a la organización y

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 5/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

autorización de las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial, de Educación Permanente de Personas Adultas, especialmente de Idiomas y Deportistas, se regularán reglamentariamente mediante Orden de la Consejería de Educación y Deporte. La parte final se compone de tres disposiciones adicionales, y de una disposición final.

En cuanto a la citada estructura y teniendo en cuenta las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria, no se realizan observaciones.

V. Observaciones al texto.

Artículo segundo. Extinción del Instituto de Enseñanza a Distancia de Andalucía.

De la redacción que presenta este artículo se puede entender que la descentralización de las enseñanzas a distancia de Andalucía se produciría automáticamente con la extinción del IEDA, extinción que tendría lugar con la entrada en vigor del Decreto, todo ello en coherencia con lo expresado en la parte expositiva del proyecto de Decreto que se nos remite. En consecuencia, entendemos que con carácter previo se debe haber autorizado la impartición de estas enseñanzas en los centros correspondientes, así como que, en tanto que no se apruebe la normativa reguladora de tales autorizaciones, no se podría autorizar la impartición de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial ni de Educación Permanente de Personas Adultas en su modalidad semipresencial y a distancia en otros centros.

Artículo tercero.

Se advierte que el artículo tercero carece de rúbrica, al contrario de los artículos anteriores y que las disposiciones adicionales y final, por lo que se aconseja su inclusión a efectos de lograr una mayor cohesión formal en todo el texto.

A parte de las observaciones anteriores, resulta necesario mencionar la circunstancia de que el proyecto de Decreto no contempla un régimen transitorio que sea de aplicación en el intervalo temporal que medie entre la entrada en vigor de la norma que se nos presenta y entre la entrada en vigor de la normativa que se dicte en un futuro y que desarrolle la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia.

Esta cuestión resulta relevante, pues el Decreto 359/2011, de 7 de diciembre, cuya derogación se pretende, regula, entre otros aspectos, el régimen y procedimiento de autorización para la impartición de las enseñanzas a distancia y semipresencial en centros públicos y privados, o aspectos relativos al acceso, la permanencia y la movilidad en estos estudios, así como los criterios y el procedimiento de admisión y matriculación del alumnado aplicables a los centros públicos. Todo ello adquiere mayor

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 6/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

importancia si se tiene en cuenta que estas modalidades de enseñanza quedan fuera del ámbito de aplicación de la normativa que regula con carácter general la admisión y matriculación del alumnado en dichos centros.

Si tal y como se indica en la parte expositiva, se pretende descentralizar y mejorar la atención del alumnado, derogar la norma sin haber fijado previamente las normas que regulen las situaciones que pudieran surgir mientras que se aprueba, y entra en vigor, la normativa que vaya a abordar la regulación relativa a la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas a las que el proyecto de Decreto se refiere, no solo supondría un detrimento de la seguridad jurídica en la posición de la ciudadanía, sino que también podría llegar a ser contraproducente a la hora de alcanzar finalidad que la norma persigue, esto es, la mejora de la atención del alumnado.

En efecto, y tal y como se ha indicado en la observación realizada al artículo segundo, ante este vacío normativo no se podría, por ejemplo, autorizar a otros centros públicos y privados para la impartición de las citadas enseñanzas en las modalidades semipresencial y a distancia, ya que no existiría una base jurídica que fundamente las actuaciones que conforman el procedimiento de autorización de los centros, salvo que se haya autorizado a los centros correspondientes para impartir estas enseñanzas de forma previa a la derogación que se pretende llevar a cabo. Por otra parte, se produciría un vacío normativo en cuanto a la regulación de la ordenación de las modalidades a distancia y semipresencial de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial, de Educación permanente de Personas Adultas, y especializadas de Idiomas y Deportivas, en particular en lo referido al régimen y procedimiento de admisión y matriculación del alumnado, por lo que entendemos que se estaría comprometiendo la posición jurídica de las personas que pretendan iniciar tales enseñanzas. Estas consecuencias resultarían contradictorias con *“la necesidad de una nueva regulación de la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia”* expresada en la parte expositiva del proyecto de Decreto que se nos remite.

Todo lo anterior se indica sin olvidar que los procedimientos de elaboración de normativa no se caracterizan precisamente por su certidumbre, inmediatez y celeridad en el tiempo, habida cuenta de que su finalidad no es solo la de elaborar la norma, sino que también es la de garantizar su acierto, por lo que podría llegar a darse la situación de que este vacío normativo se demore en el tiempo de forma indefinida sin que existan unas reglas que fundamenten las actuaciones que se realicen en ese intervalo de tiempo.

Bien es cierto que en la disposición adicional tercera del proyecto de Decreto que se nos remite, contempla la posibilidad de *“dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto”*, facultándose a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación para ello. No obstante, a nuestro parecer dicha previsión adolece de excesiva generalidad en lo que concierne a la cuestión que estamos tratando por la naturaleza y relevancia de la misma, por lo que

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 7/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

entendemos que resultaría más adecuado abordar la cuestión de forma específica, bien en el articulado o bien en una disposición transitoria, para garantizar la seguridad jurídica.

Por todo lo anterior, y en aras de garantizar una mayor seguridad jurídica, se aconseja que en el proyecto de Decreto se determine, bien en su articulado o bien mediante una disposición transitoria, el régimen aplicable de forma transitoria entre la derogación del Decreto 359/2011, de 7 de diciembre, y la entrada en vigor de la futura Orden que regule la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas a las que se refiere el proyecto de Decreto remitido.

Finalmente, y como se ha señalado en el apartado correspondiente y por las razones allí expuestas, consideramos que se debe dar trámite de audiencia e información pública futuras, y se reitera lo dispuesto sobre la memoria relativa al alcance y extensión de la necesidad de conceder trámite de audiencia e información pública.

Salvo mejor criterio fundado en derecho, es cuanto me cumple informar.

EL ASESOR TÉCNICO

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E
INFORMES

Fdo.: Samuel Alcaide Cid

Fdo.: José Juan Bautista Romero

Sevilla, a la fecha de la firma
Conforme

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Alfonso García Sánchez

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	29/10/2021 09:25:57	PÁGINA 8/8
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	28/10/2021 14:00:03	
	SAMUEL ALCAIDE CID	28/10/2021 13:02:32	
VERIFICACIÓN	tFc2eZNETAJR3FBC6WKYYHXPY29K3A	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			