

EXPTE. 770/2021

INFORME 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 dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el presente informe, con base en los siguientes antecedentes y fundamentos:


I. Antecedentes.

Con fecha 22 de octubre de 2021 tuvo 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.

Con posterioridad, tras ser requerido por este Servicio se remitió 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”, lo que se hizo en documento suscrito por la Secretaria General el 15 de noviembre de 2021.

La Secretaría General Técnica emitió informe previo a la adopción del acuerdo de inicio por el Sr. Consejero el 29 de octubre de 2021 al que nos remitimos.

Mediante comunicación de 11 de abril de la Secretaria General se remite el denominado “Borrador 4” para su preceptivo informe por esta Secretaría General Técnica.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	22/04/2022 10:55:35	PÁGINA 1/7
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	22/04/2022 08:57:17	
VERIFICACIÓN	tFc2eAC84N59AARHSY9F9RRF7AK3T7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

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 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."*

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	22/04/2022 10:55:35	PÁGINA 2/7
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	22/04/2022 08:57:17	
VERIFICACIÓN	tFc2eAC84N59AARHSY9F9RRF7AK3T7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

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 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 la derogación del referido Decreto 359/2011, habilitar al titular de la Consejería competente en materia de educación para 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 de 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

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	22/04/2022 10:55:35	PÁGINA 3/7
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	22/04/2022 08:57:17	
VERIFICACIÓN	tFc2eAC84N59AARHSY9F9RRF7AK3T7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

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 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.

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 diferencia 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.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	22/04/2022 10:55:35	PÁGINA 4/7
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	22/04/2022 08:57:17	
VERIFICACIÓN	tFc2eAC84N59AARHSY9F9RRF7AK3T7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

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 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, es decir, contiene una habilitación a favor del titular de la Consejería para regular mediante Orden lo que hasta la derogación se regulaba por una norma de rango superior, lo que es posible conforme a lo establecido en 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”, siendo en este supuesto un reglamento del Consejo de Gobierno el que viene a producir la habilitación.

La parte final se compone de tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria que viene a establecer un régimen transitorio mediante la supervivencia de la norma derogada acerca de la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia, en tanto entren en vigor las disposiciones a las que se refiere el art. 3; 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. Tramitación.

Tras el acuerdo de inicio de 12 de noviembre de 2021 suscrito por el Sr. Consejero, constan hasta la fecha los siguientes trámites:

Se procedió a otorgar trámite de audiencia a las entidades y organizaciones afectadas, así como al trámite de información pública mediante Resolución de la Secretaría General de 28 de diciembre de 2021 (BOJA 4, 7 enero 2022).

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	22/04/2022 10:55:35	PÁGINA 5/7
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	22/04/2022 08:57:17	
VERIFICACIÓN	tFc2eAC84N59AARHSY9F9RRF7AK3T7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

El proyecto fue tratado en la Mesa Sectorial de Educación en su sesión extraordinaria de 15 de marzo de 2021, constando el acta en el expediente.

Se solicitaron los siguientes informes preceptivos:

-Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, emitido el 9/02/2022.

- Secretaría General para la Administración Pública emitido el 29/11/2021, en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 5.3º.n) del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

-El Consejo Escolar de Andalucía emitió su dictamen 01/2022 en sesión de 7 de abril de 2022.

- El 22/11/2021 se solicitó a la unidad de género de la Consejería el preceptivo informe de conformidad con con el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del informe de Evaluación de Impacto de Género, sin que conste a la fecha su emisión.

VI. Observaciones al texto.

Artículo primero. Derogación del decreto 359/2011, de 7 de diciembre.

La fórmula genérica de derogación de normas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el Decreto, carece de sentido, puesto que el Decreto no contiene regulación alguna, a salvo de la extinción del IEDA y la habilitación para regular las modalidades de enseñanza semipresencial y a distancia por parte del titular de la Consejería. Se somete a consideración la supresión de dicha fórmula.

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.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	22/04/2022 10:55:35	PÁGINA 6/7
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	22/04/2022 08:57:17	
VERIFICACIÓN	tFc2eAC84N59AARHSY9F9RRF7AK3T7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

Artículo tercero. Organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia.

Dado que su contenido es un mandato dirigido a la producción de futuras normas jurídicas, el precepto estaría sistemáticamente más correctamente situado en una disposición final que, como refiere la directriz de técnica normativa núm. 42 son las que incluyen, entre otros contenidos ." e) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas"

Asimismo, se somete a consideración establecer un plazo para dictar las normas previstas.

Disposición adicional segunda. Desarrollo y ejecución.

Las disposiciones referentes al desarrollo y ejecución de la norma se deben incluir en disposiciones finales, no en adicionales (DTN número 42)

Disposición adicional tercera. Referencias al Instituto de Enseñanzas a distancia de Andalucía.

La redacción que entendemos más clara y correcta de esta disposición sería " Cualquier referencia al Instituto de Enseñanza a Distancia de Andalucía se entenderá hecha a xxxxx", suprimiéndose la alusión al Decreto que se pretende derogar.

Disposición transitoria única. Régimen transitorio aplicable.

El enunciado "en tanto se publiquen las correspondientes órdenes" se debería sustituir por "en tanto entren en vigor las correspondientes órdenes"

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

Sevilla, a la fecha de la firma electrónica

EL JEFE DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN
E INFORMES

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. José Juan Bautista Romero

Fdo. Alfonso García Sánchez

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ	22/04/2022 10:55:35	PÁGINA 7/7
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	22/04/2022 08:57:17	
VERIFICACIÓN	tFc2eAC84N59AARHSY9F9RRF7AK3T7	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
