

EXPTE. 311/2022

INFORME DE VALIDACIÓN QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA CON CARÁCTER PREVIO AL ACUERDO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLA EL CURRÍCULO CORRESPONDIENTE A LA ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, SE REGULAN DETERMINADOS ASPECTOS DE LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD Y A LAS DIFERENCIAS INDIVIDUALES, SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE APRENDIZAJE DEL ALUMNADO Y SE DETERMINA EL PROCESO DE TRÁNSITO ENTRE DISTINTAS ETAPAS EDUCATIVAS.

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.

SOBRE EL CONTENIDO DE ESTE INFORME Y LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA APROBADAS POR ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS DE 22 DE JULIO DE 2005.

El informe de validación, dada su finalidad, no contiene un análisis pormenorizado del texto, la Secretaría General Técnica se pronunciará con 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.

El texto se analizará desde la perspectiva de las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 que, como señala el Consejo de Estado en su dictamen 621/2004, “su objetivo esencial es la homogeneización y normalización en origen de los textos de las disposiciones”.

Estas directrices no son aplicables de forma directa en nuestra Comunidad Autónoma, si bien, se viene admitiendo de forma pacífica su aplicación, además su aplicación supletoria queda fundamentada en los siguientes términos:

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 1/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, aprobó las instrucciones sobre procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la instrucción primera se dispone la aplicación de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Función Pública, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones generales de la Junta de Andalucía que dispuso la aplicación de las directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, remisión que hoy hay que entender actualizada al Acuerdo de 22 de julio de 2005.

SOBRE EL MOMENTO PROCEDIMENTAL EN QUE SE EMITE ESTE INFORME.

El presente informe analiza un proyecto normativo que viene a desarrollar un proyecto de Decreto cuya tramitación, en estos momentos, se halla en ciernes y sobre el que esta Secretaría General Técnica formuló, en su informe de 27 de abril, objeciones por lo que entendía un uso inadecuado de la técnica denominada “lex repetita”, sin que hasta la fecha conozcamos la valoración que de aquellas haya podido hacer el órgano proponente.

I - Antecedentes.

Con fecha 21 de abril de 2022 se recepciona en esta Secretaría General Técnica comunicación de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa remitiendo el proyecto normativo descrito en el encabezamiento, al que se acompaña: informe sobre cumplimiento de la consulta pública previa (llevada a cabo durante el período comprendido entre el 31/03/22 y el 14/04/22), propuesta de acuerdo de inicio, informe sobre los trámites de audiencia e información pública, memoria justificativa, memoria sobre el nivel de afección de la norma a los menores de edad, memoria económica, informe sobre impacto por razón de género, valoración de cargas administrativas, test de defensa de la competencia, memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación, así como memoria sobre las necesidades de creación o desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas.

II - Marco normativo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dedica el capítulo III del título I a regular las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria, haciéndolo concretamente en los artículos 22 a 31. Conforme a los citados artículos la Educación Secundaria Obligatoria es una etapa educativa que comprende cuatro cursos académicos, que se cursarán ordinariamente entre los doce y los dieciséis años de edad.

La finalidad de la Educación Secundaria Obligatoria consiste en lograr que los alumnos y alumnas adquieran los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 2/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

humanístico, artístico, científico-tecnológico y motriz; desarrollar y consolidar en ellos los hábitos de estudio y de trabajo; así como hábitos de vida saludables, preparándoles para su incorporación a estudios posteriores, para su inserción laboral y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones de la vida como ciudadanos

Los preceptos que enmarcan jurídicamente esta etapa educativa se completan con el establecimiento de los principios pedagógicos, programas de diversificación curricular, evaluación y promoción y la evaluación de diagnóstico; se establece la organización de los cursos primero a tercero, estableciéndose las materias que se podrán agrupar en ámbitos(art. 24), igualmente se establece la organización con las materias correspondientes a cuarto curso (art. 25); ciclos formativos de grado básico y finalmente un precepto sobre el Título de graduado en Educación Secundaria.

El desarrollo reglamentario de la enseñanza se produce por el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria que, conforme a su disposición final primera tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a de la Constitución Española.

Como desarrollo de la norma legal, en uso de la competencia estatal para la ordenación general del sistema educativo y para la fijación de las enseñanzas mínimas recogida en el artículo 6 bis de la ley, y recogiendo al mismo tiempo el mandato del artículo 6.3 de la ley, que encomienda al Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, la determinación de los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas, el real decreto establece los objetivos, los fines y los principios generales y pedagógicos del conjunto de la etapa. La concreción en términos competenciales de estos fines y principios se recoge en el Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica, que identifica las competencias clave que necesariamente deberán haberse adquirido y desarrollado al finalizar la enseñanza obligatoria, así como los descriptores operativos que orientan sobre el nivel de desempeño esperado al completar la Educación Secundaria Obligatoria. Por otro lado, para cada una de las áreas se fijan las competencias específicas previstas para la etapa, así como los criterios de evaluación y los contenidos enunciados en forma de saberes básicos para cada ciclo.

Además, se establece para las diferentes materias el horario escolar que corresponde a las enseñanzas mínimas, de acuerdo con la proporción establecida en el artículo 6.4 de la ley orgánica.

Finalmente, se recogen en esta norma otras disposiciones referidas a aspectos esenciales de la ordenación de la etapa, como la tutoría, la orientación, la evaluación o los criterios para la promoción de ciclo y etapa.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 3/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

En el Derecho propio de Andalucía, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, regula las enseñanzas de educación secundaria obligatoria en el capítulo III Sección 3ª del Título II, en el que además de hacer una remisión a la norma básica en cuanto a principios y aspectos esenciales, recoge preceptos sobre medidas de atención a la diversidad, programas de refuerzo para el alumno con materias pendientes; sobre las lenguas extranjeras y la especial consideración que deben tener y otro sobre la coordinación existente entre los centros de educación obligatoria y los de educación postobligatoria con objeto de garantizar una adecuada transición del alumnado y favorecer su permanencia en el sistema educativo una vez concluida la enseñanza básica.

El desarrollo autonómico de la materia viene dado en la actualidad por el Decreto Decreto 111/2016, de 14 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía cuya derogación ahora se pretende por un proyecto de Decreto que actualmente se haya en fase inicial de tramitación.

El Decreto 111/2016, de 14 de junio, fue desarrollado en los aspectos curriculares, de atención a la diversidad y de ordenación de evaluación del proceso de aprendizaje por la Orden de 15 de enero de 2021 que el presente proyecto normativo pretende derogar.

III - Competencia y rango normativo.

Respecto a la competencia para la aprobación de la Orden, el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma en el artículo 52.2 como competencia compartida el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular.

Por lo que respecta al currículo y a la distribución de competencias, de acuerdo con el art. 6 y 6 bis de la Ley Orgánica, con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Asimismo, añade el apartado 5 de este artículo que las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas, del que formarán parte los aspectos básicos del currículo y, que los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía.

El ejercicio de las competencias compartidas comprende, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.2.2º del texto estatutario "la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 4/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución”.

Con respecto 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.

Por otro lado, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone 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. La habilitación se encontraría en la DA 2ª del proyecto de Decreto que se está tramitando.

En cuanto a la forma, el art. 46.4 establece que revisten la forma de Órdenes de las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías: son las disposiciones y resoluciones de tales órganos.

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, conforme al artículo 1:

- a) desarrollar el currículo correspondiente a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía,
- b) regular determinados aspectos de la atención a la diversidad y a las diferencias individuales,
- c) establecer la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y
- d) determinar el proceso de tránsito entre distintas etapas educativas.

El proyecto normativo está dividido en una parte expositiva, una parte dispositiva que contiene 64 artículos, estructurados en capítulos: capítulo I “Disposiciones de carácter general”, capítulo II “Organización curricular y oferta educativa”, capítulo III “Evaluación y promoción” (dividido en 7 secciones), capítulo IV “Atención a la diversidad y a las diferencias individuales” (dividido en 6 secciones) capítulo V “Coordinación entre la etapa de Educación Primaria y la etapa de Educación Secundaria Obligatoria” y capítulo VI “Medidas de apoyo al profesorado para el desarrollo del currículo”.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 5/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

La parte final está constituida por ocho disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

Se acompaña además el proyecto de un anexo I dedicado al horario lectivo, anexo II se recogen los desarrollos curriculares de las distintas áreas, anexo III “materias propias de la Comunidad”, anexo IV “ámbitos del programa de diversificación curricular”; anexo V “ámbitos de ciclos formativos de grado básico”; anexo VI “Situaciones de aprendizaje”; anexo VII “modelo de programa de atención a la diversidad y a las diferencias individuales” y anexo VIII (que aparece en blanco) “documentos oficiales de evaluación”.

La estructura se razona correcta.

VI - Observaciones al texto.

Con carácter general hay que hacer referencia al empleo de la técnica legislativa denominada “lex repetita” a la que ya se hizo amplia referencia en el informe del pasado 27 de abril sobre el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía. A las indicaciones efectuadas en el mismo nos remitimos.

1. A la parte expositiva.

La parte expositiva cumple sus funciones en cuanto a descripción de contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, incorporando además una somera justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación enunciados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

2. A la parte dispositiva.

En esta parte se debería tener en cuenta que el lenguaje normativo no debe contener explicaciones, motivaciones, aclaraciones..., si hay necesidad de hacerlo para ello está el preámbulo o la memoria justificativa del proyecto, así, es impropio de un lenguaje imperativo, solo a título de ejemplo: art. 2.3 donde en lugar del lenguaje imperativo se hace una mera descripción “Los elementos propios[...] versan sobre”; 2.4 “Aunque las competencias específicas son comunes en algunos casos [...]”; art. 40.3 “Estos programas al suponer un desarrollo ordinario de la programación docente, excepto en algunos de sus elementos curriculares [...]”.

No se trata de explicar, ni describir sino de ordenar, y los mandatos, que es en lo que consisten los reglamentos, no requieren de motivación alguna.

Se somete a consideración revisar el texto bajo este criterio ya que, desde nuestro punto de vista, en algunos aspectos parece tener más intención pedagógica que de mandato.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 6/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

Artículo 5. Autonomía de los centros

El apartado 2 reproduce el artículo 120.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, sin mencionar que es una reproducción, lo que supone un uso incorrecto y potencialmente peligroso de la técnica “lex repetita” del que se advirtió extensamente en nuestro informe de 27 de abril sobre el proyecto de Decreto.

El apartado 7 no parece corresponderse en sentido estricto con el contenido del precepto en razón de su título “autonomía de los centros docentes”, por lo que por razones de sistemática se somete a consideración su reubicación e incluso su supresión dado que la materia se regula, como se explicita, en el capítulo V.

Artículo 14. Sesiones de evaluación ordinaria y de evaluación continua o seguimiento.

Apartado 2, No nos resultan claras cuáles serán las decisiones para las que se requerirá la mayoría cualificada, ¿se refiere a decisiones sobre promoción del alumnado?

Artículo 16. Evaluación continua.

Apartado 6. La cita abreviada de las normas debe incluir su fecha de aprobación, así sería “Decreto 217/2022, de 29 de marzo y no “Decreto 217/2022” (directriz de técnica normativa 80), se hace extensivo a otros preceptos donde aparezca la cita.

Artículo 21. Promoción.

Apartado 1 reproduce en parte el art. 16.1 del RD 217/2022, de 29 de marzo sin que se haga ninguna remisión al mismo.

Apartado 2. Como se señaló con respecto al art. 15.2 del proyecto de Decreto: “Reproducción de los arts. 28.3 LOE y 16.2 del RD 217/2022 sin que se haga mención a ellos anteponiendo la expresión “conforme con” o “de conformidad con”, además se introduce algo que no está previsto en la normativa básica: que a los efectos de computar las materias con evaluación negativa, “se computarán solo una vez las materias o ámbitos de distintos cursos que tengan idéntica denominación””

Apartado 3, párrafo c) Con conceptos tan indeterminados como los que se enuncian en este párrafo se abre la vía para un exceso de discrecionalidad.

Artículo 22. Titulación.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 7/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

Se da por reproducida la observación al art. 21.3.

Apartado 4, en el último inciso, se propone sustituir “concreta” por “dispone” o “establece”.

Artículo 34. Concepto y principios generales de actuación.

El precepto, a nuestro modo de ver, resulta innecesario puesto que repite literalmente el concepto del art. 22 del proyecto de Decreto y, en los demás aspectos, se remite a los diferentes artículos de dicho Decreto, sin mayor aportación.

Artículo 59. Obtención del título de Graduado en Educación Secundaria.

Reproducción del artículo 25.7 del RD 217/2022, de 29 de marzo, sin hacer referencia al mismo, mal uso de la técnica “lex repetita”.

3. A la parte final.

Disposición adicional quinta. Secretaría Virtual y Ventanilla Electrónica.

A pesar del título, no se establecen previsiones sobre la Secretaría virtual y la Ventanilla electrónica, únicamente se contiene una referencia al art. 14.1 LPACAP que no guarda relación con el contenido que erróneamente se le atribuye en esta disposición. El art. 14.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre:

“Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento”

Por otra parte, el artículo 29 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, se refiere, en concreto, a comunicaciones electrónicas entre órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, y de estos con las agencias y consorcios.

Disposición adicional séptima. Normativa de aplicación en el procedimiento de admisión y matriculación del alumnado en las enseñanzas a distancia de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Planes educativos para personas adultas, así como de idiomas de régimen especial, que se impartan en los centros públicos autorizados por la Consejería competente en materia de educación.

Cuando se cita una norma art. 6.2 Decreto 359/2011) no es necesario citar las normas que la han modificado.

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 8/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

Por otra parte, según su contenido parece más propio de una disposición transitoria, pues supondrá seguramente la pervivencia de un derecho que desaparece con la extinción del Instituto de Enseñanza a Distancia de Andalucía, cuyo proyecto de Decreto extintivo está en un avanzado estado de tramitación.

Por tanto, habría que pasar este contenido a una disposición transitoria, señalando, además que será de aplicación no la Orden de 21 de junio de 2012 en general, sino su capítulo V.

Disposición final primera. Modificación de la Orden de 28 de diciembre de 2017, por la que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria para personas adultas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por una cuestión de sistemática y de técnica normativa, ya que los tres primeros apartados de la modificación se refieren al art. 13 de la norma modificada, suprimiendo apartados y redactando otros de nuevo, sería conveniente en aras de la seguridad y mayor claridad, efectuar las modificaciones precisas con una nueva redacción del art. 13 íntegro “UNO. El artículo 13 queda redactado como sigue:
“1...”

VII Conclusión.

Resulta difícil llegar a conclusiones nítidas cuando el proyecto de Decreto al que viene a desarrollar esta Orden se encuentra en una fase de tramitación inicial y susceptible, por tanto, de sufrir importantes modificaciones, máxime cuando a nuestro juicio hacia un mal uso de la técnica *lex repetita*; no obstante, desde nuestro punto de vista *a priori* el proyecto de Orden es acorde con el marco normativo en que se sustenta, supone el ejercicio de competencias compartidas de la que es titular la Comunidad Autónoma, tiene el rango normativo adecuado, presenta la suficiente corrección formal y sistemática y se aporta, en general, la documentación necesaria para su tramitación.

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

Sevilla, a la fecha de la firma electrónica

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN
E INFORMES.
Fdo. José Juan Bautista Romero

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Fdo. Alfonso García Sánchez

FIRMADO POR	ALFONSO GARCIA SANCHEZ - Secretario/a General Técnico	05/05/2022 11:53:42	PÁGINA 9/9
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	03/05/2022 13:05:40	
VERIFICACIÓN	tFc2eU6SVF5J26A85L63UV6C972M2W	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			