

INFORME SSCC 2023/3. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN Y EL CURRÍCULO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA EN ANDALUCÍA

Asunto: Disposición de carácter general: decreto. Competencia administrativa: educación. Currículo de Educación Secundaria Obligatoria. Técnica de la lex repetita.

Remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión de informe por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, se exponen los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 17 de enero de 2023 se ha recibido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose vía consigna parte del expediente tramitado, solicitándose la emisión de informe en los siguientes términos:

“Fecha : la de la firma digital

Ref.: SGT/LEG/JJBR/TORR

Asunto: SDO.INFORME EXPTE 306/2022

De conformidad con lo establecido en el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, adjunto se remite para su informe expediente completo hasta la fecha del PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN Y EL CURRÍCULO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA DE ANDALUCÍA.

<https://consigna.juntadeandalucia.es/90cba8d35446398035436eb45a6334ed>

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Isabel Gabella Valera.”

El texto informado es el que consta en el expediente con el nombre “42. BORRADOR 4 DE 12.01.23”.



Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA	07/02/2023 12:51	PÁGINA 1 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. CARÁCTER DEL INFORME. El presente informe tiene carácter preceptivo de acuerdo con el artículo 78.2.a del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

SEGUNDA. NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIA.

El texto remitido identifica como su objeto “*establecer la ordenación general y el currículo correspondiente a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía*”.

2.1.- Se ha tramitado por la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, en el marco de la competencia que ostenta, conforme a los Decretos 102/2019, de 12 de febrero, y Decreto 154/2022, de 9 de agosto, por los que se establece su estructura orgánica, sobre la “*la regulación y administración de la enseñanza no universitaria en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades y la planificación, la ordenación, la promoción y el desarrollo del deporte en la Comunidad Autónoma de Andalucía*”.

La Constitución reserva al Estado, en su artículo 149.1, apartados 1 y 30, competencias exclusivas sobre “*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” y 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 Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*”.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 52.2 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia compartida sobre “*el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular, (...), la ordenación del sector y de la actividad docente, los requisitos de los centros, el control de la gestión de los centros privados sostenidos con fondos públicos, (...)*”.

Además, es normativa específica sobre la materia la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación¹, objeto de varias modificaciones, entre ellas, es de destacar la recibida por Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que en su exposición de motivos señala que “*la finalidad de esta Ley no es otra que establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado, y satisfaga la demanda generalizada en la sociedad española de una educación de calidad para todos. Esos y no otros son sus objetivos centrales. Además, esta Ley pretende dar cumplimiento a las propuestas del ámbito educativo incluidas en el Informe de la Subcomisión del Congreso para un Pacto de Estado en materia de violencia de género aprobado el 28 de septiembre de 2017. La presente ley orgánica, así como la normativa que se dicte en su desarrollo, en aras al*

¹ En adelante, LOE

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 2 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



respeto de las competencias y singularidades establecidas en la Constitución e incluidas en los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades autónomas, habrá de garantizar el orden competencial de cada una de las comunidades autónomas en materia educativa, con especial respeto a la singularidad propia derivada de los derechos históricos de los territorios forales, tal y como reconoce la disposición adicional primera de la Constitución.”

Y más adelante, que “También se asegura una formación común, se garantiza la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que en conjunto constituyen lo que se conoce como enseñanzas mínimas, y a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas. Se recupera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, que requerirá nel 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan, estableciendo asimismo la asignación de un porcentaje a los centros. Además, se hace referencia a la posibilidad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

Este es el marco competencial en el que se encuadra el proyecto de Decreto objeto del presente informe, que viene a desarrollar competencias de la Comunidad Autónoma.

2.2.- El texto se propone como Decreto, a aprobar por el Consejo de Gobierno a instancias de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

La forma y rango del proyecto es conforme con los arts. 44 y 46 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía².

TERCERA. ESTRUCTURA.

El proyecto se estructura en una parte expositiva, 31 artículos, 3 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 5 disposiciones finales, que estimamos coherente con el contenido propuesto.

CUARTA. TRAMITACIÓN.

² En adelante, LGCAA

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 3 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general para la elaboración de los reglamentos en el artículo 45 de la LGCAA, en relación con el artículo 133 de la Ley 39/2015 de 15 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas³.

Adicionalmente, se recuerda que al ser el texto un proyecto de reglamento en ejecución de leyes, estatal y autonómica, y conforme al art. 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, la consulta a este Consejo es preceptiva.

Así como que los proyectos de reglamentos se publicarán en el portal de transparencia cuando se solicite el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, según el art. 14.1.c de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

QUINTA. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Sobre el contenido del texto proyectado, realizamos las siguientes observaciones.

5.1.- Parte expositiva. Recomendamos que se incluya en el preámbulo una mención a que este Decreto se enmarca en la más amplia reformulación de todos los currículos, por imperativo de la LOE, reformada por la Ley Orgánica 3/2020. Así como que se mencionen las razones técnicas (de la evolución del proceso educativo, de la organización, etc.) por las que la atención educativa alternativa a la materia de religión es evaluable.

5.2.- Artículo 1.2 en relación con la Disposición Adicional segunda. La comparación de este apartado con la Disposición Adicional segunda a la que se remite, condiciona de tal modo el carácter imperativo de las previsiones del Decreto, que casi lo convierten en un conjunto de recomendaciones, para los centros privados, concertados o no.

El currículo no puede dejar de ser obligatorio para los centros privados, dado el tenor del artículo 6 de la LOE, en tanto la enseñanza que proporcionan conlleva una titulación oficial, que por fuerza tiene que ser uniforme. Ello no obsta a que, en ejercicio de la autonomía pedagógica que tienen reconocida los centros (públicos y privados, ex artículo 120 de la LOE), puedan elaborar un proyecto educativo y de gestión, así como *“experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas”*.

³ En adelante, LPACAP

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 4 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Ahora bien, la LOE exige la autorización previa de las experimentaciones, los planes de trabajo o las formas de gestión que puedan afectar a la obtención de títulos; esto es, al contenido del currículo.

La Disposición Adicional segunda puede querer decir algo distinto de lo que resulta de su lectura, quizás pensando que ciertas previsiones del texto son adaptables; si es así, debe individualizarse qué preceptos tienen tal carácter dispositivo, para que tenga sentido que el futuro decreto sea una norma de aplicación general, con la posibilidad de su adaptación por centros privados.

5.3.- Artículos 9 y 10. No se determinan las materias optativas propias de la Comunidad, ni se realiza, con claridad, una delegación para que ésta se desarrolle por medio de una Orden.

5.4.- Artículo 11. Los apartados 2 a 5 de este artículo, se dice en el borrador, son reproducción de la Disposición Adicional primera del Real Decreto 217/2022. Esto no es exacto, pues se introduce en los apartados 3 y 5 variaciones relevantes en relación con el tenor literal de la norma estatal.

En el apartado 5, la reproducción de la Disposición Adicional Primera, 6, del Real Decreto 217/2022 no es adecuada, pues éste dice:

“Con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia, las calificaciones que se hubieran obtenido en la evaluación de las enseñanzas de religión no se computarán en las convocatorias en las que deban entrar en concurrencia los expedientes académicos, ni cuando hubiera que acudir a estos a efectos de admisión de alumnos y alumnas, para realizar una selección entre los solicitantes”.

Y el Decreto proyectado dispone que tales calificaciones *“no se computarán en la obtención de la nota media a efectos de acceso a otros estudios ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio en que deban entrar en concurrencia los expedientes académicos”.*

La omisión de la referencia a la admisión de alumnos en procesos selectivos no equivale completamente al “acceso a otros estudios”, por lo que, sin perjuicio de lo que se dirá en relación a la técnica jurídica, entendemos que no se ajusta el texto proyectado a la normativa básica, por lo que debe ser modificado.

En el apartado 3, se establece que la atención educativa alternativa a la enseñanza de religión sea evaluable: *“Los proyectos derivados de la atención educativa al alumnado que no curse enseñanzas de religión serán evaluados y calificados en los mismos términos que la materia de Religión.”.*

Además, en ninguno de los apartados se dice que la evaluación de la atención educativa no compute en la obtención de la nota media a efectos de acceso a otros estudios, o en las convocatorias de becas y ayudas al estudio en que entren en concurrencia el expediente académico.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 5 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



La expresión “serán evaluados y calificados en los mismos términos que la materia de Religión”, podría ir dirigida a extender a la atención educativa la exclusión de esa evaluación y calificación a los casos previstos en el apartado 5 para la religión.

Pero dado que la exclusión de la nota de la enseñanza de religión del cómputo de las medias no es una cuestión de evaluación y calificación, no podemos dar por supuesto esa interpretación; todo lo contrario, en los términos actuales, la calificación computa a todos los efectos.

De forma que esta norma conlleva la equiparación de la atención educativa a una materia de la etapa, lo cual no se ajusta a la normativa básica, que dice: “Las actividades a las que se refiere este apartado en ningún caso comportarán el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al conocimiento del hecho religioso ni a cualquier materia de la etapa.”

Como ya se ha dicho en este informe, la regulación del currículo se ampara en una competencia autonómica compartida, en los términos del artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía, y que conforme al artículo 42.2 del mismo Estatuto:

“La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: (...) 2.º Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, 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. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.”

El Estado ostenta la competencia sobre “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” y 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 Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia” (artículo 149.1, 1º y 30º, de la Constitución).

Está ínsito en esta competencia el “definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE” asegurando “una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material” (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, y 24/2014, FJ 3).

En ejercicio de esa competencia para el dictado de normativa básica, se han promulgado varios reales decretos, 95/2022, 157/2022, 217/2022 y 217/2022, sobre los currículos de las etapas de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y bachillerato.

Son normas de rango reglamentario, lo que no les priva *per se* de ese carácter básico, según el Tribunal Constitucional (vid. sentencias nº 77/1985, FJ 15; nº 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3; nº 212/2012, 213/2012,

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 6 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



y 214/2012, todas ellas de 14 de noviembre; nº 25/2013, de 31 de enero de 2013, FJ 4; nº 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5; y nº 213/2013, FJ 4).

Para la etapa de Secundaria Obligatoria, los artículos 24 y 25 de la LOE son vinculantes para el Estado y para las Comunidades Autónomas, a la hora del ejercicio de sus respectivas competencias. Resulta de ellos que el Estado establece las materias comunes obligatorias u optativas de todos los cursos, unas materias optativas voluntarias mínimas, y la organización general de materias a impartir; las administraciones educativas establecerán la ordenación concreta de las materias optativas. La enseñanza de religión forma parte de la normativa básica, en los términos de la Disposición Adicional segunda de la LOE y los acuerdos firmados con distintas confesiones; también es norma básica la regulación de la atención educativa alternativa.

Se hace preciso una mínima referencia a las dos últimas reformas de la LOE. La Ley Orgánica 3/2020 reforma la LOE revirtiendo, en relación con la enseñanza de religión, el régimen establecido en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Así, aquella Ley suprime la opción dicotómica entre religión y valores éticos, configurada en la Ley 8/2013 para la etapa de Educación Secundaria Obligatoria; la Ley 3/2020 establece que todo el alumnado debe cursar la materia de Educación en Valores Cívicos y Éticos en alguno de los cuatro cursos de la etapa, por lo que ya no existe como materia “espejo”, sino como materia común obligatoria.

Pues bien, en lo relativo a la enseñanza de religión, entendemos que el mínimo normativo básico vinculante para las administraciones educativas autonómicas está constituido por la obligación de insertarla en el currículo; en aprobar el contenido de la materia según lo que determinen las entidades religiosas con acuerdos con el Estado; en la obligación de proporcionar los medios para la prestación de atención educativa alternativa; en la definición a contrario sensu del contenido de la atención educativa (contenido vedado); y en la forma de calcular las notas medias y medias normalizadas.

La competencia autonómica puede desarrollar en sentido positivo el contenido de la atención educativa (currículo). Sin embargo, dado que no puede comportar el aprendizaje de contenidos propios de cualquier materia de la etapa, entendemos que no podría ser objeto de evaluación y calificación individualizada computable a efectos de medias, promoción de curso, acceso a becas o ayudas, etc. Concurriendo estos aspectos, la atención educativa se convertiría en una materia de la etapa, lo que rechaza expresamente la normativa básica.

Por todo lo expuesto, consideramos que la conformidad con la normativa básica requiere que se especifique que la evaluación y calificación individualizada de la atención educativa no computará en aquellos casos en que no compute la materia de religión.

5.5.- Artículo 16. No se indica la forma de elección de la persona que desempeñe la secretaría.

5.6.- Artículo 19.1. En el artículo 18 del Real Decreto 217/2022 no se configura el consejo orientador como un informe de evaluación, sino como parte de la función de orientación y dirección del currículo educativo

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 7 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



personal del alumnado. Esta función se recoge en el artículo 26 del proyecto de decreto, donde parece que la previsión del artículo 19.1 estaría mejor encuadrado, desde el punto de vista de la sistemática.

5.7.- Disposición Adicional segunda. Nos remitimos a lo expuesto en la consideración 5.2.

5.8.- Disposición final quinta. Se prevé la entrada en vigor inmediata del decreto, el día siguiente al de su publicación en el BOJA. La Disposición Final Quinta de la Ley Orgánica 3/2020 establece un calendario de implantación de las modificaciones introducidas en el currículo escolar, que implica su aplicación ya en el curso 2022/23 para los cursos de 1º y 3º, y en el curso 2023/24 para los demás.

Sin perjuicio de la fecha de entrada en vigor, se echan en falta disposiciones transitorias sobre las novedades que suponga la aplicación del decreto en el curso 2022/23. Por ejemplo, si la atención educativa alternativa a la religión que se imparta en este curso será o no evaluable, dado que la normativa básica estatal no contiene esa previsión.

SEXTA. TÉCNICA JURÍDICA.

6.1.- La reproducción de normas estatales o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión “*de conformidad con lo previsto en*” o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas. En el texto proyectado se utilizan ambas técnicas, pues en sendas disposiciones finales (segunda y tercera) se reseñan preceptos que reproducen total o parcialmente normas estatales y autonómicas, y además, en algunos -y solo algunos- preceptos individuales se identifican esas normas.

Con carácter general, es preferible optar por una u otra vía.

Adicionalmente, se ha de señalar que a menudo, la reproducción de preceptos no es ni completa, ni literal. A título de ejemplo, citamos los artículos 11.5 y 21.4.

Por ello, y por las numerosas traslaciones del Real Decreto 217/2022 que se contienen en el proyecto que se informa, conviene recordar las reglas para el adecuado empleo de la técnica de la “*lex repetita*”, incluidas en numerosos informes del Gabinete Jurídico, con reproducción de dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía, como el nº 387/2007, sobre el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la Educación Primaria en Andalucía:

“2.- Observación general sobre el uso de la técnica de la “lex repetita”. Los artículos, apartados y disposiciones adicionales que se citan en la disposición final segunda del Proyecto de Decreto reproducen normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.30.º de la Constitución y recogidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre. Sin perjuicio de lo anterior, determinados preceptos de la disposición objeto de dictamen significan la procedencia estatal de la norma que se reproduce (utilizando la fórmula “de acuerdo con lo recogido” u otra similar).”

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 8 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El dictamen 277/2007 de este Consejo Consultivo, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, recuerda que el Consejo Consultivo ha venido expresado su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”. En concreto, se advierte que el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (62/1991 (FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9 y 135/2006, FJ 3).

En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si “el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere” (STC 149/1985, FJ 3).

Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que “su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma” (STC 69/1991, FJ 4).

Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido habido en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, “que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 9 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Ciertamente, este Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas “de acuerdo con” o “de conformidad con”, siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita.

En el dictamen 591/2006 se ha advertido que la fórmula de identificación genérica de los preceptos que hacen uso de la “lex repetita”, mediante disposición adicional, aunque responde a una técnica ya empleada por los legisladores autonómicos y aporta ventajas de simplificación (facilitando la lectura del texto al evitar la inclusión reiterada de incisos explicativos), tiene el inconveniente de ser poco explícita, ya que no identifica los preceptos básicos reproducidos, ni cita la Ley de procedencia, sino simplemente el origen estatal y el título competencial que ha servido de base para dictarlas.

El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) considera que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

La anterior conclusión sólo puede establecerse, claro está, cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.

También en este expediente cabe señalar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 10 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.

Al igual que se subraya en el dictamen 277/2007, también es preciso destacar la necesidad de revisar globalmente el texto, de manera que se observe un criterio coherente y uniforme, dando cuenta además en el preámbulo de las razones que llevan a la reproducción de normas estatales y del modo y extensión con que ello se realiza.”

Muy recientemente, el Consejo Consultivo de Andalucía ha vuelto a insistir en la posibilidad de incurrir en inconstitucionalidad, cuando se producen alteraciones, por mínimas que parezcan, en la reproducción de la norma básica, en el dictamen nº 432/2022, de 30 de junio, sobre el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía:

“2.- Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la “lex repetita”.

Aunque en términos generales se observan las exigencias propias de la misma (mediante la referencia al precepto reproducido), una última revisión del texto en este orden de consideraciones no sería baldía, habida cuenta de que estamos ante una deficiente técnica legislativa. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero, en todo caso, subraya que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma [ejemplo, el art. 28.1 del texto sometido a dictamen no reproduce la letra q) del art. 14 del texto refundido, o art. 37, que luego se comentará, respecto al art. 47bis del texto refundido]. Así lo venimos indicando desde nuestro dictamen 24/2014.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 11 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFIjNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las leyes repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]” (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».”

Por lo que se debe revisar el texto, en el sentido expuesto.

6.2.- Parte expositiva. Se emplea la palabra “competencia” en un doble sentido, el de la competencia administrativa, y el de la competencia educativa, lo que en ocasiones resulta confuso. Como ejemplo, el cuarto párrafo del preámbulo dice:

“En consonancia con esta visión, la Ley, manteniendo el enfoque competencial que aparecía ya en el texto original, hace hincapié en el hecho de que esta formación integral necesariamente debe centrarse en el desarrollo de las competencias. Asimismo, se modifica la anterior distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a la capacidad de concreción de las enseñanzas mínimas. De este modo, corresponde al Gobierno fijar, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas. Las Administraciones educativas, a su vez, serán las responsables de establecer el currículo correspondiente para su ámbito territorial, del que formarán parte los aspectos básicos antes mencionados.”

Son conceptos, huelga decirlo, muy distintos, no siendo posible hacer uso de sinónimos, puesto que en ambos sentidos la palabra adecuada es “competencia”. Sin embargo, en aras de la claridad, resulta factible utilizar la expresión “competencia administrativa”, allí donde corresponda, o eventualmente, suprimir la palabra competencia: por ejemplo, donde se dice “*quedan integradas las normas de competencia autonómica con las de competencia estatal*”, podría hablarse de que el decreto, en su texto, “*integra las normas autonómicas y las estatales*”.

Por otro lado, en la frase “*Finalmente, corresponderá a los propios centros desarrollar y concretar, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía, tal y como se recoge en la propia Ley*”, resulta necesario identificar la Ley citada.

6.3.- Artículo 1.2. Resulta más adecuado decir “Este Decreto se aplicará en todos los centros docentes”, que “Lo recogido en este Decreto será de aplicación en todos los centros docentes”.

6.4.- Artículo 3. El artículo 2 del Real Decreto 217/2022, no define el “*perfil de salida*”, como declara el apartado 1; en todo caso, lo más próximo a su concepto se proporciona en el artículo 11.2. Debe comprobarse el origen de ese concepto, a los efectos de la técnica de la *lex repetita*.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 12 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En el párrafo 2 se dice “Además de los elementos descritos en el apartado anterior, en Andalucía se determina: Perfil competencial”; se sugiere sustituir por “Se entenderá por Perfil competencial: ...”, u otra expresión similar.

6.5.- Artículo 5, letras m) y n). Introducen objetivos propios de la Comunidad Autónoma, no mencionados en artículo 7 del Real Decreto 217/2022. Por tal razón, deberían separarse en apartados distintos los objetivos dados por la normativa básica, reproducidos en las letras a) a l), de los introducidos por la Comunidad.

6.6.- Artículo 16.1. Se regulan las Comisiones Técnicas Provinciales de Reclamaciones. En él se dice que se constituirán estas Comisiones, en cada curso escolar, añadiendo que “*Cada una de ellas, estará formada por ...*”. No sabemos si “cada una” se refiere a cada una de las que se constituirá anualmente, o cada una de las provinciales, o si cada año y en cada provincia se va a constituir una por cada modalidad o vía de enseñanza. Debe aclararse esta cuestión.

6.7.- Artículo 21.4. Reiteramos lo expuesto en la consideración 6.1, en tanto en este precepto se realiza una reproducción desacertadamente parcial del artículo 22 del Real Decreto 217/2022.

En concreto, se ha dejado de reproducir el inciso que dice “*Para este alumnado se adoptarán las medidas de refuerzo necesarias que faciliten su integración escolar y la recuperación de su desfase y le permitan continuar con aprovechamiento su aprendizaje*”.

El artículo 22 del Real Decreto 157/2022 tiene carácter básico. Por ello, no puede dejar de cumplirse la previsión que se ha omitido. En este caso, la supresión en una norma autonómica reguladora de la atención a la diversidad, de un párrafo de la norma básica estatal sobre el refuerzo educativo que el alumnado tiene derecho a percibir, podría parecer algo más que un simple defecto de técnica legislativa, debiendo ser corregido.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Estefanía Aguilera Gómez

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/02/2023 12:51	PÁGINA 13 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JgUEFijNkLie7P\$ZAmOvk\$J	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	