

EXPTE. 161 /2018

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

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

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

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

I- Antecedentes.

El 23 de marzo de 2018 la Directora General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente remitió a esta Secretaría General Técnica un proyecto de *“Orden por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, para personas mayores de dieciocho años”*.

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

- Borrador del texto, (Borrador 0).
- Propuesta de inicio de tramitación.
- Resolución de 15 de febrero de 2018 de la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente por la que se

deja constancia de la realización de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de orden por la que se regulan las pruebas para la obtención del Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para personas mayores de dieciocho años.

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

II- Marco normativo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) dedica el Capítulo IX de su Título Primero a la educación de personas adultas, concretamente, el artículo 68.2 establece que *“corresponde a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por cualquiera de las dos opciones a las que se refiere el artículo 25.1 de esta Ley Orgánica, siempre que hayan logrado los objetivos de la etapa y alcanzado el adecuado grado de adquisición de las competencias correspondientes. La calificación final de Educación Secundaria Obligatoria será la nota obtenida en dichas pruebas.*

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

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

- a) Pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para las personas mayores de dieciocho años.*
- b) Pruebas para la obtención del título de Bachiller para las personas mayores de veinte años.*
- c) Pruebas para la obtención del título de Técnico para las personas mayores de dieciocho años.*

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

Por su parte, en el Decreto 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, se contiene una disposición adicional segunda dedicada a la Educación Secundaria Obligatoria de personas adultas. En el apartado 9 de dicha disposición adicional se recoge que *“la Consejería competente en materia de educación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, organizará periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria por cualquiera de las dos opciones a las que se refiere el artículo 12.1 de este Decreto, siempre que hayan logrado los objetivos de la etapa y alcanzado el adecuado grado de adquisición de las competencias correspondientes. Estas pruebas se organizarán basándose en los tres ámbitos de conocimiento establecidos en el apartado 3, y la calificación final de Educación Secundaria Obligatoria será la nota obtenida en dichas pruebas.*

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

III- Competencia y rango normativo.

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

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

Por lo que se refiere a la potestad reglamentaria, cabe señalar que el artículo 119.3 del propio Estatuto de Autonomía atribuye su ejercicio al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros. El artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía,

establece que *“las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*.

En este sentido, la habilitación normativa para el dictado de esta Orden se encuentra en la disposición final primera del Decreto 111/2016, de 14 de junio, ya *“se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente Decreto”*.

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

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

IV – Objeto y estructura.

El objeto del proyecto de Orden es, de acuerdo con artículo 1, regular las pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para las personas mayores de dieciocho años en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, el proyecto normativo se estructura en un preámbulo o introducción y una parte dispositiva que cuenta con 19 artículos estructurados en 4 capítulos:

- Capítulo I: Disposiciones Generales (artículos del 1 al 7).
- Capítulo II: Procedimiento de admisión y exenciones (artículos del 8 al 12).
- Capítulo III: Comisiones evaluadoras (artículos del 13 al 16).
- Capítulo IV: Evaluación, reclamación y certificación (artículos del 17 al 19).

La parte final se compone de 3 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria única y 1 disposición final. Finalmente, se acompañan 4 Anexos.

La estructura es la adecuada al tipo de disposición.

VI - Observaciones al texto.

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

Se formulan las siguientes observaciones al texto:

1.- A la parte expositiva:

De acuerdo con las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicitadas mediante Resolución de 28 de julio de 2005, al no tratarse, el proyecto que informamos, de una disposición de carácter general, sino que se trata de una orden, la parte expositiva no se titula, por lo tanto se debe suprimir la palabra “preámbulo” del encabezado.

En esta parte expositiva se echa en falta el título competencial de la Comunidad Autónoma que le habilita para el ejercicio de la competencia compartida en materia de educación, por lo que vemos necesario su inclusión.

Por otro parte, aconsejamos una nueva redacción del párrafo 6, ya que en virtud de la Directriz de Técnica Normativa número 68, *Cita corta y decreciente*, “se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate. Solo se permitirá la excepción cuando se trate de la identificación de un precepto modificado; en tal caso, podrá extraerse de la cita decreciente el precepto exacto que sufre la modificación”.

2.- Al articulado:

CAPÍTULO I. *Disposiciones generales.*

De acuerdo con la Directriz 17 de las de Técnica Normativa, las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. En este sentido, no parece que los artículos 3 (Requisitos de admisión en las pruebas), 4 (Estructura y contenido de las pruebas), 5 (Elaboración de las pruebas), 6 (Características y desarrollo de las pruebas) y 7 (Convocatoria) cumplan con los requisitos necesarios para ir en un capítulo de “disposiciones generales”. Por ello, se propone que se sitúen sistemáticamente en un capítulo específico.

• **Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.**

A nuestro juicio se podría suprimir la referencia a *“en el ámbito de gestión de la Consejería competente en materia de educación...”* quedando la redacción de este artículo de la siguiente manera: *“La presente Orden tiene por objeto regular las pruebas para la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria para las personas mayores de dieciocho años en la Comunidad Autónoma de Andalucía”*, de esta forma la redacción queda más clara y concisa.

• **Artículo 2. Finalidad y efectos.**

Creemos que sería adecuado, ya que no se ha optado por enumerar los objetivos de la etapa, sino que, solo por hacer referencia a que están establecidos en el Decreto 111/2016, de 14 de junio, hacer mención expresa de que los objetivos aparecen recogidos en el artículo 3 del citado Decreto, a efectos de seguridad jurídica.

• **Artículo 5. Elaboración de las pruebas.**

No vemos necesario la inclusión del contenido en un artículo aparte, sino que bien podría formar un apartado aparte, el 3, del artículo anterior, artículo 4, *estructura y contenidos de las pruebas*.

CAPÍTULO II. Procedimiento de admisión y exenciones.

Aconsejamos que el artículo 11, *exenciones*, y el artículo 12, *comisión de exenciones*, constituyan, un capítulo aparte y distinto, fuera del capítulo II, ya que dicho capítulo está dedicado al procedimiento de admisión que es diferente a del exenciones. De asumir nuestra propuesta, se deberá reenumerar los siguientes capítulos.

• **Artículo 8. Solicitud de admisión en las pruebas.**

Tal y como está redactado el apartado 8, nos surge la duda de si se le podría dar la oportunidad de participar en el procedimiento a los extranjeros cuya situación en España no sea regular o no se encuentren en la situaciones de estancia o residencia. El artículo 9.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, establece que *“los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles”*.

Por su parte, el artículo 29 de la citada Ley Orgánica, enumera las situaciones en las que se podrán encontrar los extranjeros en España, así:

“1. Los extranjeros podrán encontrarse en España en las situaciones de estancia o residencia.

2. Las diferentes situaciones de los extranjeros en España podrán acreditarse mediante pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, visado o tarjeta de identidad de extranjero, según corresponda”.

El artículo 30 de dicha Ley Orgánica, de 11 de enero, define y regula la situación de estancia:

“1. Estancia es la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 para la admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado.

2. Transcurrido dicho tiempo, para permanecer en España será preciso obtener o una prórroga de estancia o una autorización de residencia.

3. En los supuestos de entrada con visado, cuando la duración de éste sea inferior a tres meses, se podrá prorrogar la estancia, que en ningún caso podrá ser superior a tres meses, en un período de seis meses.

4. En los supuestos de entrada sin visado, cuando concurren circunstancias excepcionales que lo justifiquen, podrá autorizarse la estancia de un extranjero en el territorio español más allá de tres meses”.

Por último el artículo 30 bis define la situación de residencia:

“1. Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir.

2. Los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o de residencia de larga duración”.

Por lo tanto, sería necesario una nueva redacción de este apartado, evitando crear situaciones de confusión y siendo más preciso en su contenido.

Por otra parte, la referencia a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, aún sin citar el precepto del que proviene, nos lleva a preguntarnos si no se está haciendo uso de la técnica conocida como “lex repetita”. Sobre esta cuestión es conocido, por su interés, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 507/2016, al que nos remitimos, si fuera el caso.

• **Artículo 10. Procedimiento de admisión.**

Se debe dar una nueva redacción del apartado 2 para que quede claro que la terminación del procedimiento de admisión a las pruebas se produce por

Resolución de la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de educación, y que dicha resolución ha de contener el listado de personas admitidas y excluidas, indicando, en su caso, las exenciones que cada solicitante tienes concedidas y los motivos de exclusión.

• **Artículo 11. Exenciones.**

La referencia que se recoge en el apartado 2 al artículo 16 no es correcta, ya que dicho artículo 16 hace referencia a la *“constitución, suplencias y sesiones de las comisiones evaluadoras”*, sino que creemos que la referencia se tendría que producir al artículo 17, *“evaluación y calificaciones”*.

Por otro lado, falta, por omisión, la preposición *“a”* entre *“atendiendo”* y *“las”* en la frase *“atendiendo las siguientes consideraciones”* en el mismo apartado 2.

En el apartado 3, habría que hacer mención a que las equivalencias, en el caso de que proceda la exención, aparecen recogidas en el Anexo VI de la Orden de 28 de diciembre de 2017.

• **Artículo 12. Comisión de exenciones.**

Se debería establecer el número máximo de personas, en número impar, que van a formar parte de esta comisión, así como el régimen de adopción y toma de decisiones en caso de discrepancia, ya que consideramos la expresión *“cuantas otras se consideren convenientes”* indeterminada y ambigua.

Por otra parte, creemos que, el contenido del apartado 2, no tiene encaje en la regulación contenida sobre la comisiones de exenciones en el apartado 1 de este artículo, por lo que sistemáticamente pensamos que este apartado, dada la similitud con el contenido del artículo 19.3, debería encajarse allí. De todas formas se adopte o no nuestra sugerencia, se debería modificar su redacción ya que se hace referencia a un proceso que no se regula en el apartado 12.1, sino, más bien, en el artículo 11.

CAPÍTULO III. Comisiones evaluadoras.

• **Artículo 13. Composición y nombramiento de las comisiones evaluadoras.**

Creemos que la redacción dada al apartado 1 es muy indeterminada, ya que se debería establecer las comisiones máximas que se pueden constituir, evitando de esta manera el aumento del gasto. De esta manera, solicitamos la sustitución de la frase *“tantas comisiones evaluadoras como sean necesarias...”* por otra más adecuada y concreta.

En el apartado 2, se debería sustituir la expresión “*interino en vacante*” por otra más precisa, como puede ser, “*interino que esté ocupando una vacante*” o similar.

En cuanto al apartado 4, proponemos una nueva redacción que podría ser: “*La organización y funcionamiento de estas comisiones evaluadoras se regirá por las disposiciones de carácter básico referentes a los órganos colegiados contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y por las disposiciones de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía*”.

• **Artículo 14. Funciones de las comisiones de evaluación.**

Creemos más adecuado, sustituir en el apartado 2, la expresión “*cada año*” por “*cada curso escolar*” por ser más acorde con la terminología educativa.

• **Artículo 17. Evaluación y calificaciones.**

En el apartado 5 la referencia al artículo 18.2 no es correcta, ya que las certificaciones se recogen en el artículo 19.2.

Es cuanto me cumple informar a V.I.

EL ASESOR TÉCNICO



Fdo.: Juan Campos Lozano

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES



Fdo.: José Juan Bautista Romero

Sevilla, a 10 de abril de 2018

Conforme
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



Fdo.: Pedro Angullo Ruiz

