

EXPTE. 801/2020

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 CREA Y SE REGULA EL PROGRAMA EDUCATIVO DE EXCELENCIA DEPORTIVA EN ANDALUCÍA.

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 9 del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, se emite el presente informe con carácter previo al acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición indicada en el encabezamiento.

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

En esta fase, previa a la adopción por 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.

Con fecha 15 de diciembre de 2020 se remite por correo electrónico , comunicación interior de la Viceconsejera de Educación y Deporte adjuntando el proyecto normativo descrito en el encabezamiento (Borrador 0 - 14/12/2020), al que se acompaña memoria justificativa (incluyendo informe sobre cumplimiento de la consulta pública previa efectuada en el periodo 30-10-2020 a 16-11-2020) y pronunciamiento sobre el nivel de afección de la norma a los menores de edad), memoria económica, memoria justificativa sobre cumplimiento de los principios de buena regulación que no se ajusta a la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación en los procedimientos de elaboración de normas de la Junta de Andalucía, prevista en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. informe de impacto de género, memoria de cargas administrativas para la ciudadanía, test de evaluación de la competencia (si bien no se ajusta al Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016).

Documentos todos ellos suscritos por la Viceconsejera con fecha de 14 de diciembre de 2020.

No se acompaña informe sobre la necesidad de someter a información pública y a trámite de audiencia el proyecto normativo, con indicación de las organizaciones y entidades a las que se otorgará dicho trámite, documentación que viene exigida en la Instrucción 1/2013, de 21 de

octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general.

II. Marco normativo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su artículo 2, relaciona entre los fines que persigue el sistema educativo español, el desarrollo de hábitos saludables, el ejercicio físico y el deporte. Asimismo, prevé como uno de los objetivos de las distintas enseñanzas que regula, la educación física y la práctica del deporte para favorecer el desarrollo personal y social.

En la normativa autonómica, la Ley de Educación de Andalucía, contiene un mandato para la implantación de la práctica deportiva en los centros escolares fuera del horario lectivo, que tendrá un carácter eminentemente formativo.

El Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, en cuanto a prioridad en la admisión establece en el art. 20.3 que:

“El alumnado que curse simultáneamente enseñanzas regladas de música o danza y educación secundaria tendrá prioridad para ser admitido en los centros que impartan educación secundaria que determine la Consejería competente en materia de educación. El mismo tratamiento se aplicará al alumnado que siga programas deportivos incluidos en los niveles del Deporte de Rendimiento de Andalucía, así como a las personas deportistas de alto nivel o alto rendimiento de otras Comunidades Autónomas, y a quienes dispongan de licencia deportiva en vigor en cualquier Sociedad Anónima Deportiva con domicilio social en Andalucía que compita en la máxima categoría nacional.”

Entre las normas sectoriales en materia deportiva, la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, establece los principios en los que se ha de inspirar el deporte en edad escolar, como son: la promoción del deporte en edad escolar por las administraciones públicas de Andalucía en el ámbito de sus respectivas competencias; la coordinación y colaboración en el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas las administraciones públicas competentes en materia de promoción del deporte en edad escolar y el resto de los agentes implicados en la materia y el fomento del acceso a la práctica deportiva de toda la población en edad escolar (art. 29). Ese mismo precepto en su apartado 2 establece que: *“Las consejerías competentes en materia de educación, salud y deporte promoverán la práctica de la actividad física y el deporte en edad escolar en los ámbitos participativos citados, a través de planes y programas específicos.”*

Por su parte, el artículo 31 establece el Plan de deporte en edad escolar y el artículo 32 reitera el mandato a las consejerías competentes en la materia para la promoción de la práctica deportiva en los centros escolares de Andalucía mediante planes y programas conjuntos.

En cuanto a las medidas de fomento en el sistema educativo para los deportistas de Deporte de Rendimiento de Andalucía, el Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula el Deporte de Rendimiento de Andalucía, establece que el fomento del deporte de Rendimiento de Andalucía en el sistema educativo andaluz, tendrá por finalidad facilitar a la persona en la que concurren las condiciones de estudiante y de deportista de rendimiento de Andalucía la consecución de los objetivos curriculares propios de cada titulación, posibilitando, así, la compatibilidad de la práctica deportiva con la formación académica.

En cuanto a las medidas en las enseñanzas no universitarias prevé las siguientes:

“a) Cuando se curse educación secundaria obligatoria, las personas que acrediten la condición de deportista de Rendimiento de Andalucía, en atención a la modalidad o especialidad deportiva practicada, podrán ser objeto de exención en materia de Educación Física a instancia de la persona interesada.

El citado alumnado tendrá prioridad para la admisión en los centros docentes que impartan dichas enseñanzas de educación secundaria que la Consejería competente en materia de educación determine, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.2 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, y 18.2 y 3 del Decreto 53/2007, de 20 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, a excepción de los universitarios.

b) Asimismo, cuando además de la educación secundaria obligatoria se curse el bachillerato y la formación profesional inicial, se pondrán en marcha, las siguientes medidas para posibilitar la compatibilidad de los estudios y la actividad deportiva:

1.º La prioridad en la admisión en el centro docente que imparta dichas enseñanzas que la Consejería competente en materia de educación determine, más cercano al lugar donde se realicen los entrenamientos o competición de su modalidad o especialidad deportiva a tenor de lo dispuesto en los artículos 9.3 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, y 18.2 y 3 del Decreto 53/2007, de 20 de febrero.

2.º Se promoverá la creación o constitución de aulas o grupos específicos en las que se agrupen las personas deportistas que ostenten la condición de deportista de rendimiento de Andalucía.

3.º Las personas que ostenten la condición de deportista de rendimiento de Andalucía podrán recibir tutorías académicas y asesoramiento psicopedagógico que faciliten la compatibilidad de estudios y deporte.” (artículo 26.4)

4.º En las enseñanzas conducentes a los títulos de formación profesional de la familia de Actividades Físicas y Deportivas, las personas deportistas que acrediten la condición de deportista de rendimiento de Andalucía quedarán exentas de la realización de la parte específica de la prueba de acceso que sustituye a los requisitos académicos y contarán con reserva de plazas conforme a lo establecido en el artículo 9.3 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio.

c) En las enseñanzas artísticas, enseñanzas deportivas y educación de personas adultas, se estará a lo previsto en el artículo 9.4, 5 y 6 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, así como en el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial.

d) En lo que respecta, a la formación profesional ocupacional, formación profesional continua y otras enseñanzas deportivas, por parte de la Administración de la Junta de Andalucía y en colaboración con las distintas entidades que imparten dicha formación se impulsarán programas de formación específicos adaptados al deporte de rendimiento de Andalucía."

III. Competencia y rango normativo.

El objeto del proyecto de Orden es la creación y regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, del programa educativo denominado de Excelencia Deportiva en Andalucía (EDA)

Respecto a la competencia para la regulación que se pretende, el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la organización de los centros públicos y la garantía de calidad del sistema educativo.

Y en su apartado 2 le atribuye, entre otras, las competencias compartidas en relación con los criterios de admisión del alumnado y para el establecimiento de planes de estudio.

En cuanto a las competencias en materia de deporte, el artículo 72.1 establece que *"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de deportes y de actividades de tiempo libre, que incluye la planificación, la coordinación y el fomento de estas actividades, así como la regulación y declaración de utilidad pública de entidades deportivas."*

Las competencias que ejerce la Administración de la Junta de Andalucía sobre ambos sectores competenciales, lo hace a través de la Consejería de Educación y Deporte en virtud del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece su estructura orgánica.

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, el art. 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, lo atribuye a las personas titulares de las Consejerías que tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, solo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

Respecto a la norma habilitante, a nuestro entender, dado el objeto de la disposición en proyecto, se encuentra fundamentalmente en la disposición final tercera del Decreto 21/2020, de 17 de febrero y en la disposición final primera del Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula el Deporte de Rendimiento de Andalucía, que si bien habilita expresamente "al Consejero de Turismo, Comercio y Deporte" para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Decreto, actualmente la habilitación ha de entenderse efectuada a favor del titular de la Consejería de Educación y Deporte, competente en la materia.

IV. Estructura.

El proyecto de Orden se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, integrada a su vez por el articulado y por la parte final. El articulado se estructura en:

Capítulo I. Disposiciones generales (arts. 1-4).

Capítulo II. Medidas en el ámbito educativo (arts. 5-9).

Capítulo III. Medidas en el ámbito deportivo (arts. 10-13).

Capítulo IV. Procedimiento de admisión (arts. 14 y 15)

Capítulo V. Evaluación y seguimiento del programa (arts. 16 y 17).

En cuanto a la parte final, la misma se compone de dos disposiciones finales.

Asimismo, el proyecto de Orden contiene dos anexos.

Estimamos que la estructura es acorde con el objeto de la norma.

V. Observaciones al texto.

1- Al título.

En el título el relativo debe concertar en género con su antecedente, por lo que sería “Orden por la que se crea [...]”

2- A la parte expositiva:

En general, el preámbulo cumple la finalidad que corresponde a esta parte de la norma que no es otra que la de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, no obstante, efectuamos las siguientes observaciones:

-En el párrafo noveno, dada la actual estructura orgánica de la Administración de la Junta de Andalucía, resulta un tanto disonante el empleo en plural de la referencia a la Consejería con competencias en materia de educación y deporte, aunque en el futuro la estructura pudiera ser otra, nos parece más adecuado que en el momento de aprobar esta Orden figure como “ La Consejería o Consejerías que tengan competencia en materia de educación y de deporte”.

-En el párrafo décimo, a nuestro entender, se limita a enunciar los principios de buena regulación, no cumpliéndose así el mandato contenido en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que

establece que en el preámbulo de las normas reglamentarias quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Con independencia de que se recojan en la memoria de adecuación a los principios de buena regulación, cuyo contenido viene establecido en el artículo 7.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, y que, a su vez, establece que todos los extremos que debe contener dicha memoria quedarán sintetizados en el preámbulo de la norma a aprobar.

-En cuanto a la fórmula promulgatoria no nos parece adecuada, proponemos la siguiente:

“En su virtud y en uso de las atribuciones que me confiere el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y de las habilitaciones contenidas en la disposición final tercera del Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato y de la disposición final primera del Decreto 336/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula el Deporte de Rendimiento de Andalucía [...]”

3- A la parte dispositiva:

Artículo 1. Objeto, ámbito de aplicación y alumnado destinatario del programa.

Al no determinarse en qué tipo de centros docentes se aplicará el programa, podríamos entender que puede ser tanto en los públicos, como en los privados, tanto si son financiados con fondos públicos, como si no los son; si no fuese así convendría establecer la delimitación correspondiente.

Nos preguntamos si, dada su ambigüedad e indeterminación, es necesaria expresar la limitación “para determinadas disciplinas deportivas”, parecería más adecuado determinar cuáles son esas disciplinas o remitir a la disposición o resolución que las determine.

Por otra parte, se señala que el programa se desarrollará en “los centros de excelencia deportiva de Andalucía que se determinen”, con esta redacción parece que se está aludiendo a una nueva tipología de centros, que hasta el presente no está recogida expresamente en ninguna normativa, más que a centros docentes de los tipos existentes, entendemos que Institutos de Educación Secundaria, que adquieran esa consideración, que es de lo que se trata, a nuestro entender. Por tanto, si ese es el sentido, podría modificarse la redacción de la siguiente forma o similar “*El programa EDA se desarrollará en los centros docentes que tengan la consideración de centros de excelencia deportiva de Andalucía.*”

Artículo 3. Autorización de centros docentes de excelencia deportiva en Andalucía.

Como ya hemos dicho desconocemos a qué tipo de centros va dirigida la autorización para obtener la consideración de centros docentes de excelencia deportiva, si solo afecta a los centros públicos de titularidad de la Junta de Andalucía, estaríamos ante el ejercicio de una potestad

administrativa de autoorganización más que ante una potestad de autorización. Ahora bien, si el ámbito material de la disposición incluye centros privados, concertados o no, sí se plantearía la cuestión de la autorización para lo cual se requeriría establecer el oportuno procedimiento, al que no se hace referencia alguna en este precepto.

Por tanto, si el ámbito es estrictamente el de los centros docentes públicos de titularidad de la Junta de Andalucía sería más correcto desde el punto de vista técnico jurídico emplear un término como pudiera ser el de “designación”, “determinación”..., en lugar de “autorización”. Si por el contrario, afecta a centros que no son de titularidad de la Administración educativa se debería establecer el procedimiento de autorización que, como sabemos, por el apartado 3 del artículo analizado, se resolvería por orden del titular de la Consejería.

En cuanto al apartado 2, podría trasladarse a una disposición adicional que llevase por título “centros que a la entrada en vigor de la presente Orden tienen la consideración de centros EDA” remitiéndose al anexo correspondiente.

Artículo 4. Medidas del programa EDA.

A nuestro entender este artículo es completamente superfluo, únicamente remite a la regulación de los “capítulos siguientes”, en aras de la simplificación, se podría eliminar sin que se resienta por ello el contenido de la disposición.

Artículo 5. Modelos de funcionamiento de centros docentes de excelencia deportiva.

En el apartado 2 se hace referencia a que se podrán “contemplar medidas...para la distinta organización del centro”, desconocemos a qué medidas se puede referir, dados los términos tan genéricos empleados, es evidente que existen unos límites a esta “distinta organización”, no podrá alterarse la organización de los centros establecida en el Reglamento Orgánico que los regula, vgr. para los IES el Reglamento Orgánico aprobado por el Decreto 327/2010, de 13 de julio, sin una modificación de dicha norma reglamentaria, tampoco podrá alterarse el calendario o la jornada escolar establecida en el Decreto 301/2009, de 14 de julio, por el que se regula el calendario y la jornada escolar en los centros docentes, a excepción de los universitarios, sin que este sea modificado.

Por tanto, en aras de la seguridad jurídica debería concretarse en qué consiste la referida “distinta organización”

Por otra parte, nos preguntamos si las medidas de carácter organizativo y pedagógico que se establecen en el apartado 3 se refieren a todo el centro o solo a los alumnos participantes en el programa EDA, vgr. Fechas de exámenes, pruebas...; se debería aclarar este extremo.

Artículo 6. Tutoría de seguimiento académico-deportivo del programa EDA.

Apartado 1, como mejora de redacción se propone la siguiente: “La Consejería competente en materia de educación dotará al centro que tenga la consideración de centro de excelencia deportiva de los puestos específicos necesarios para desarrollar la tutoría académico-deportiva

del programa EDA, a tal efecto realizará las convocatorias para los cuerpos y especialidades correspondientes al puesto que reúnan los requisitos específicos exigidos en las mismas para su desempeño”.

Apartado 3. En cuanto a la determinación del número de personas que realizarán la tutoría conviene precisar qué órgano de la Consejería lo efectuará, la referencia a “Consejería competente en materia de educación” es excesivamente genérica.

Apartado 4. Para mayor claridad en la redacción, dado que el antecedente del pronombre “la” en “la desarrollará de manera compartida” queda alejado en la frase, debería especificarse que se refiere a la tutoría.

Artículo 8. Horario individual del profesorado que ejerza la tutoría de seguimiento académico-deportivo.

No se determina ni en qué puede consistir la flexibilidad horaria, ni quién decide dicha flexibilidad y la variación del horario a lo largo del curso, ni cuáles serían las causas que las motivarían. El principio de seguridad jurídica reclama la determinación de estos extremos.

Artículo 9. Residencia Escolar.

En cuanto a la referencia al anexo I de la Orden, hemos de recordar que, conforme al artículo 3.2, viene referido a los centros que estén “autorizados” en el momento de la entrada en vigor de la misma, no alcanza a los centros que sean autorizados con posterioridad.

Artículo 10. Plan deportivo.

Se podría emplear la expresión “entre la Consejería o Consejerías que tengan competencia en materia de educación y de deporte [...]” La propuesta se hace extensiva al resto del texto.

Artículo 12. Instalaciones deportivas.

La cesión de uso de instalaciones deportivas de otras entidades públicas o privadas al que implícitamente se refiere el último inciso del apartado 1, requiere, al ser una adquisición a título lucrativo de un derecho por parte de la Comunidad Autónoma, de la previa aceptación mediante la tramitación del oportuno expediente patrimonial, conforme a la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Artículo 14. Solicitud y procedimiento de admisión.

Apartado 1, no se establece el porcentaje de las plazas vacantes que se reservará.

Artículo 17. Inspección Educativa.

Este precepto resulta, a nuestro juicio, innecesario, puesto que las funciones de la Inspección educativa vienen claramente establecidas en la normativa que le resulta de aplicación. Con preceptos de este tipo puede inducirse a confusión al entenderse que se le atribuyen otras

funciones o distintas funciones a las que ya le vienen atribuidas en el Decreto 115/2002, de 25 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa de Andalucía y en su Orden de desarrollo.

Disposición final primera. Habilitación para la realización de convocatorias de puestos específicos.

Entendemos que más que una habilitación para realizar las convocatorias de puestos específicos que, conforme al precepto citado de la Orden de 10 de junio de 2020 (que en todo caso debería citarse completa, incluyendo su título), es una competencia ya atribuida a los titulares de las Delegaciones Territoriales, de lo que se trata es de establecer que los puestos para el desempeño de la tutoría de seguimiento académico deportivo son puestos específicos y que se proveerán por el procedimiento previsto para la cobertura de tales puestos, conforme al artículo 20.2 de dicha Orden, que reza: *“Asimismo, podrá ser objeto de provisión, a través del procedimiento establecido en este capítulo, cualquier otro puesto específico que se determine por orden de la Consejería competente en materia de educación, por normas de superior rango o por convenios suscritos por la Consejería competente en materia de educación.”* No obstante, esta previsión ya se contiene en el artículo 6.

Es cuanto me cumple informar a VI a efectos de validar el expediente del proyecto normativo con carácter previo al acuerdo de inicio de tramitación, sin perjuicio de las observaciones que pueda formular esta Secretaría General Técnica en el preceptivo informe que emitirá en el momento procedimental oportuno, conforme al artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

Sevilla, a la fecha de la firma.

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN
E INFORMES

Fdo. José Juan Bautista Romero

Conforme
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. Alfonso García Sánchez