

ERG/Alendora
Ed 71/19
8/10/19

Nº: 1257	Ref: JJBR/doc	Fecha: 08/10/19
ASUNTO:	EXPTE 771/2019. INFORME VALIDACIÓN	
Remitente:	Servicio de Legislación SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA	
Destinatario:	DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA	

De conformidad con la instrucción de la Viceconsejería 1/2013, de 21 de octubre , remito informe de validación que emite la Secretaría General Técnica en relación al expte. 771/2019 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 110/2016, DE 14 DE JUNIO, POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN Y EL CURRÍCULO DEL BACHILLERATO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Sevilla, 8 de octubre de 2019

EL JEFE DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES



Fdo. José Juan Bautista Romero





EXPTE. 771/2019

INFORME DE VALIDACIÓN QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 110/2016, DE 14 DE JUNIO, POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN Y EL CURRÍCULO DEL BACHILLERATO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE 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 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.

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 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.

I. Antecedentes.

El día 26 de septiembre de 2019 tuvo entrada en esta Secretaría General Técnica comunicación interior de la Directora General de Ordenación y Evaluación Educativa solicitando la validación del *proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 110/2016, de 14 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, al que se acompaña la siguiente documentación:

- Borrador 0 12/09/2019.
- Propuesta de acuerdo de inicio.
- Memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad.
- Memoria económica.
- Test de evaluación de la competencia.
- Informe de evaluación del impacto por razón de género.
- Informe de valoración sobre necesidad y alcance del trámite de audiencia e información pública.
- Memoria de valoración de las cargas administrativas.
- Informe sobre cumplimiento del procedimiento de consulta pública previa.
- Memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación.
- Informe sobre creación o desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas.
- Designación de la coordinadora para la tramitación del proyecto de Decreto.

Con carácter previo, conforme a la Resolución de 5 de junio de 2019, de la Directora General de Ordenación y Evaluación Educativa, se ha efectuado en el Portal de la Junta de Andalucía la consulta previa establecida en el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), habiéndose extendido del 05/06/2019 al 26/06/2019.

La documentación es la exigida en la Instrucción 1/2013 para iniciar la tramitación de este tipo de disposiciones.

II. Marco normativo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, regula las enseñanzas de Bachillerato en el capítulo IV del título II. Dichas enseñanzas comprenden dos cursos y se desarrollan en tres modalidades diferentes, organizadas de modo flexible, en distintas vías que serán el resultado de la libre elección por los alumnos de materias de modalidad y optativas. Los alumnos con evaluación positiva en todas las materias obtendrán el título de Bachiller. Tras la obtención del título, podrán incorporarse a la vida laboral, matricularse en la formación profesional de grado superior o acceder a los estudios superiores. Para acceder a la universidad será necesaria la superación de una única prueba homologada a la que podrán presentarse quienes estén en posesión del título de Bachiller.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa, modificó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. Uno de los pilares centrales de la reforma educativa operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, descansa sobre una nueva configuración del currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. En el bloque de asignaturas troncales se garantizan los conocimientos y competencias que permitan adquirir una formación sólida y continuar con aprovechamiento las etapas posteriores en aquellas asignaturas que deben ser comunes a todo el alumnado, y que en todo caso deben ser evaluadas en las evaluaciones finales de etapa. El bloque de asignaturas específicas permite una mayor autonomía a la hora de fijar horarios y contenidos de las asignaturas, así como para conformar su oferta. El bloque de asignaturas de libre configuración autonómica supone el mayor nivel de autonomía, en el que las Administraciones educativas y en su caso los centros pueden ofrecer asignaturas de diseño propio, entre las que se encuentran las ampliaciones de las materias troncales o específicas. Esta distribución no obedece a la importancia o carácter instrumental o fundamental de las asignaturas sino a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, acorde con la Constitución española. Asimismo, las evaluaciones externas de fin de etapa constituyen una de las principales novedades de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, con respecto al marco anterior.

La disposición final quinta de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, estableció el calendario de implantación de los diferentes aspectos de la reforma educativa. Sin embargo, mediante el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, se procedió a modificar dicha disposición final quinta y en su artículo 2 se procedió a adecuar el régimen jurídico de la evaluación final de educación Secundaria Obligatoria y la evaluación final de Bachillerato para el acceso a la Universidad al nuevo calendario de implantación.

Por otro lado, el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, se basa en la potenciación del aprendizaje por competencias, integradas en los elementos curriculares para propiciar una renovación en la práctica docente y en el proceso de enseñanza y aprendizaje. El mismo, diseña el currículo de Bachillerato partiendo de los objetivos propios de la etapa y de las competencias que se van a desarrollar a lo largo de la misma, mediante el establecimiento de bloques de contenidos en las asignaturas troncales, y criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables en todas las asignaturas, que serán referentes en la planificación de la concreción curricular y en la programación didáctica. En algunas asignaturas estos elementos se agrupan en torno a bloques que permiten identificar los principales ámbitos que comprende la asignatura; esta agrupación no implica una organización cerrada, por el contrario, permite organizar de diferentes maneras los elementos curriculares y adoptar la metodología más adecuada a las características de los mismos y del grupo de alumnos.

Posteriormente, el Real Decreto 562/2017, de 2 de junio, por el que se regula las condiciones para al obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, vino a regular el título de Bachillerato disponiendo que para obtener el mismo será necesaria la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de Bachillerato. Además, establece que el alumnado que se encuentre en posesión de un título de Técnico o de Técnico Superior de Formación Profesional, o de Técnico de las Enseñanzas Profesionales de Música o de Danza, podrá obtener el título de Bachiller cursando y superando las materias generales del bloque de asignaturas troncales de la modalidad de Bachillerato que el alumno o alumna elija.

A nivel autonómico, el Decreto 110/2016, de 14 de junio, establece la ordenación y el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía, integrando las normas de competencia autonómica con las de competencia estatal, a fin de proporcionar una expresión sistemática del régimen jurídico aplicable.

III. Competencia y rango normativo.

Respecto a la competencia para la aprobación del Decreto, el art. 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, el régimen de becas y ayudas estatales, los criterios de admisión de alumnos, 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, la adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa"*.

El ejercicio de esta competencia 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 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".

Por otro lado, de conformidad con el art. 1 del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, *"corresponde a la Consejería de Educación y Deporte 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".* En concreto, el art. 10.2.b) atribuye a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa *"la propuesta de los diseños curriculares y la ordenación de todas las enseñanzas no universitarias, incluidas las artísticas y las deportivas, así como las normas y orientaciones necesarias para su efectividad, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Dirección General de Formación Profesional en el art. 11.2.e) y a la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar en el art. 13.2.o).*

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. El artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, establece que *"Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. 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 encuentra en el art. 21.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según el cual, corresponde a las personas titulares de las Consejerías proponer al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley o los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías.

Por otro lado, el art. 46.2 establece que revisten la forma de Decreto del Consejo de Gobierno las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.

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

IV. Estructura.

El proyecto de Decreto contiene una parte expositiva, una parte dispositiva que comprende un único artículo, y una parte final que se compone de una disposición adicional por la que se modifica 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, y dos disposiciones finales, relativas, respectivamente, a la habilitación para su desarrollo y ejecución y a la entrada en vigor.

En el apartado siguiente se realizarán las observaciones pertinentes sobre su adecuación a las directrices de técnica normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005), de aplicación supletoria.

V. Observaciones al texto.

- De carácter general.

Recordamos que de acuerdo con la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, de aplicación supletoria, las disposiciones modificativas deben de emplearse de forma limitada. En este sentido, la directriz número 50, dispone que *"como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo"*.

Asimismo y, con carácter general, sugerimos la modificación de los textos marco utilizados. El texto marco no debe confundirse con el título del artículo. Es el que indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce su modificación. Deberá expresar con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada (adición, nueva redacción, supresión, etc.). A modo de ejemplo, proponemos las siguientes fórmulas:

- "El apartado ... del artículo ... queda redactado del siguiente modo:" en lugar de "el apartado ... del artículo ... tendrá la siguiente redacción:".
- "Se añade un nuevo apartado ... al artículo ... con la siguiente redacción:" en lugar de "se añade un nuevo apartado ... al artículo ... que tendrá la siguiente redacción".

- A la parte expositiva:

1. De acuerdo con el art.129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, debe quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, sí existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis, sin embargo, se echa en falta la declaración en la exposición de motivos.

2. Por otro lado, se recuerda que la primera cita de una norma, debería realizarse completa, si bien puede abreviarse en las citas posteriores. En este sentido en el primer párrafo se debería de aludir al Decreto 110/2016, de 14 de junio, por su nombre completo.

- **Al artículo único:** de acuerdo con las directrices de técnica normativa (directriz 54), la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo. Los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente. En consecuencia, sugerimos que se destaque y que, además, se proceda a poner el título del artículo en la misma línea que el artículo. Asimismo, se recomienda introducir el siguiente texto marco: *"El Decreto 110/2016, de 14 de junio, por*

el que se establece la ordenación y el currículo de Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía, queda modificado como sigue:“.

Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, se hacen las siguientes observaciones:

Dos. Se advierte que no sólo se está modificando el apartado 4 del artículo 12, sino que también se está dando una nueva redacción al apartado 5, por lo que la redacción del texto marco no es correcta dado que se circunscribe al apartado 4 (directriz 55).

Tres. Nuevamente, se observa que no sólo se está modificando el apartado 4 del artículo 13, si no que también se modifica el 5, al añadirse la palabra "generales". En consecuencia, el texto marco no es correcto. Por otro lado, no se entiende la inclusión del apartado 6, en tanto que éste mantiene su misma redacción, sin sufrir alteración alguna (directriz 55).

En este sentido, se somete a su consideración lo dispuesto en las directrices de técnica normativa, según las cuales en el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados (directriz 61).

Cuatro. Estimamos que las referencias al Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, así como al Real Decreto 562/2017, de 2 de junio, son demasiado genéricas.

Seis. La supresión, así como la inclusión de un nuevo artículo en una disposición original altera la numeración del articulado. En el caso de la inclusión para no cambiarla, se pueden utilizar los adverbios numerales bis, ter y quáter. En el caso de la supresión, como ocurre en el presente supuesto, el artículo debe darse por anulado, sin implicar la reenumeración de los siguientes. De este modo no se verían afectadas las remisiones que la normativa vigente pudiera hacer a esos artículos, quedando de esta forma preservado el principio de seguridad jurídica. En consecuencia, la numeración debe mantenerse como en el texto original (directriz 62).

Siete. Asimismo, volvemos a considerar que las referencias al Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, así como al Real Decreto 562/2017, de 2 de junio, son demasiado genéricas.

Ocho. Este apartado constituye una reproducción de lo dispuesto en el art. 3 del Real Decreto 562/2017, de 2 de junio, por lo que se sugiere completar la remisión conceptual que se hace al mismo, con la indicación de que dicha regulación se contiene en el citado art. 3.

En cualquier caso, y con carácter general, se recuerda que resulta absolutamente necesario cuando se reproduzca una norma básica estatal hacerlo fielmente, sin introducir ningún tipo de modificación y, desde luego, indicando su origen, empleando la fórmula “de acuerdo con” o “conforme a” u otra parecida. Aquí debemos recordar la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía sobre la “*lex repetita*”, por todos su dictamen 24/2014, de 22 de enero:

*“En este punto se da por reproducida la extensa doctrina de este Consejo Consultivo sobre la problemática de la *lex repetita* (815/2013, entre los más recientes); doctrina en la que no se prejuzgan las soluciones de técnica legislativa para salvar los inconvenientes que derivan de la*

referida repetición de preceptos, pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando se trasladen a una disposición autonómica preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados. En efecto, 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. Sin sugerir, una concreta fórmula, el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar la eventual 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."

Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, se recuerda que, según las directrices de técnica normativa (directriz 4), no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).

- A la parte final.

Disposición adicional primera: de acuerdo con las directrices de técnica normativa, el título de la disposición sería "Disposición adicional primera. Modificación del 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". A continuación, se insertaría el texto marco *"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 queda modificado como sigue:"*.

Por otro lado al haber una sola disposición adicional se debería denominar «única». No obstante, dado que mediante la misma se está modificando el derecho vigente, entendemos que su contenido es más propio de una disposición final que de una adicional. Por otro lado, se hacen las siguientes observaciones:

Dos. De conformidad con las directrices de técnica normativa (directriz 68) las citas deben ser cortas y decrecientes, 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. De acuerdo con lo anterior, sugerimos la siguiente redacción *"...y salvo lo previsto en el artículo 2.b) para las enseñanzas deportivas."*

Cinco. Dado que tan sólo se está modificando la redacción del apartado 1 del artículo 6, la referencia al título del artículo debe suprimirse, pues tal referencia sólo procedería en caso de que se estuviese dando una nueva redacción al artículo completo.

Siete. Entendemos que existe un error y que la solicitud debe dirigirse a la Delegación Territorial competente.

En cualquier caso, recordar que, en relación con el apartado 4, y de conformidad con el artículo 10.4 del Decreto 55/2012, de 6 de marzo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial en Andalucía, se habrá de estar a lo que a tales efectos se determine por Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de educación.

VII. Conclusión.

El proyecto reúne, a juicio de esta Secretaría General Técnica, los requisitos tanto competenciales, como de adecuación a la normativa básica y de suficiente corrección formal para que, si así se estima, pueda iniciarse su tramitación.

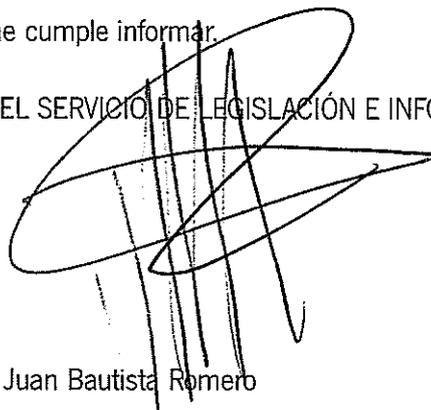
Salvo mejor criterio fundado en derecho, es cuanto me cumple informar.

LA ASESORA TÉCNICA



Fdo.: Marta Carnerero Herrera

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES



Fdo.: José Juan Bautista Romero

Sevilla, a 7 de octubre de 2019

Conforme

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



Fdo. Pedro Angullo Ruiz