

INFORME AJ-CED 2020/643 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLA EL CURRÍCULO CORRESPONDIENTE A LA ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, SE REGULAN DETERMINADOS ASPECTOS DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD, SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE APRENDIZAJE DEL ALUMNADO Y SE DETERMINA EL PROCESO DE TRÁNSITO ENTRE DISTINTAS ETAPAS EDUCATIVAS.

Asunto: Currículo y evaluación. Primaria. 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, modificado por Decreto 182/2020, de 10 de noviembre.

Habiéndose remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Deporte petición de informe sobre el asunto arriba referenciado, de conformidad con 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, me cumple poner de manifiesto las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se solicita informe sobre el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Deporte por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regulan determinados aspectos de atención a la diversidad, se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y se determina el proceso de tránsito entre las distintas etapas educativas.

Siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido, debe precisarse el título competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía que fundamente la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración y la forma que haya de adoptar la misma.

En cuanto al título competencial, lo encontramos, desde un punto de vista material o sustantivo en el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual:

“Corresponde 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”.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 1 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Esta previsión estatutaria debe ponerse en conexión con los artículos 149.1.1ª 149.1.30ª de la Constitución, a tenor de los cuales corresponde al Estado *“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 dictar las *“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”*, respectivamente.

Como título competencial de carácter adjetivo, debe citarse el artículo 47.1.1ª EAA, que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre:

“El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma (...)”.

Pese a tratarse ésta de una competencia exclusiva, en realidad se ejercicio deberá respetar la normativa básica estatal dictada el amparo del artículo 149.1.18ª CE, que reconoce al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común.

SEGUNDA: El marco normativo del presente proyecto toma como punto de partida lo dispuesto en el Capítulo III del Título Preliminar de la Ley Orgánica 6/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), rubricado *“Currículo y distribución de competencias”*. Los artículos que lo integran, el artículo 6 y el artículo 6 bis, se refieren, respectivamente, al currículo y la distribución de competencias.

Concretamente, el artículo 6 bis 1 de la LOE dispone que *“Corresponde al Gobierno: e) El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica”*.

Por otro lado, en lo que respecta a la legislación autonómica andaluza en materia educativa, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, dentro de su Título II, rubricado *“Las enseñanzas”*, dedica el Capítulo I (artículos 37 a 40) a la regulación del currículo, y el Capítulo III (artículos 46 a 61) a la educación obligatoria, que comprende la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria.

Volviendo a la LOE, es menester señalar que la redacción de ambos preceptos (artículo 6 y 6 bis LOE) ha sido modificada por la reciente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, cuya entrada en vigor se producirá a los veinte días de su publicación en el *“Boletín Oficial del Estado”*, publicación que tuvo lugar el pasado 30 de diciembre de 2020 (BOJA nº 340). Asimismo, también se han visto afectados los artículos que, comprendidos en el Capítulo III (artículos 22 a 31) del Título I, se dedican en concreto a la Educación Secundaria Obligatoria.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 2 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vlCmu0bSOrSzGQ1DNgZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2020 resume las modificaciones atinentes en general al currículo y evaluación de las distintas enseñanzas del modo que sigue:

“Con respecto al currículo, se da una nueva redacción a su definición, sus elementos básicos y la distribución de competencias entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. En esta redacción, se trata de garantizar una estructura del currículo al servicio de una educación inclusiva y acorde con la adquisición de competencias, que valore además la diversidad.

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 requerirán el 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”.

En lo que respecta en concreto a la Educación Secundaria Obligatoria, la citada Exposición de Motivos se expresa de este modo:

“Se ofrece también una nueva redacción de los artículos dedicados a educación secundaria obligatoria. En esta etapa se debe propiciar el aprendizaje competencial, autónomo, significativo y reflexivo en todas las materias que aparecen enunciadas en el articulado, y que podrán integrarse en ámbitos. La comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, la competencia digital, el emprendimiento, el fomento del espíritu crítico y científico, la educación emocional y en valores, la educación para la paz y no violencia y la creatividad se trabajarán en todas las materias. En todo caso se fomentarán de manera transversal la educación para la salud, incluida la afectivo-sexual, la igualdad entre hombres y mujeres, la formación estética y el respeto mutuo y la cooperación entre iguales.

En cuarto curso de educación secundaria obligatoria, se precisan las materias que deberá cursar todo el alumnado, además de otras tres entre un conjunto que establecerá el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas. En este cuarto curso, que tendrá carácter orientador para el alumnado, a fin de facilitar la elección de materias por parte de los alumnos y alumnas, se podrán establecer agrupaciones de las materias mencionadas en distintas opciones, orientadas hacia las diferentes modalidades de bachillerato y los diversos campos de la formación profesional.

A las materias establecidas con carácter obligatorio, se añade la posibilidad de ofrecer materias optativas, con la novedad de que puedan configurarse como un trabajo monográfico o un proyecto de colaboración con un servicio a la comunidad. En uno de los cursos de la etapa, todo el alumnado cursará la Educación en Valores cívicos y éticos, que prestará especial atención a la reflexión ética e incluirá

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 3 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

contenidos referidos al conocimiento y respeto de los Derechos Humanos y de la Infancia, a los recogidos en la Constitución Española, a la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a la igualdad de mujeres y hombres y al valor del respeto a la diversidad, fomentando el espíritu crítico y la cultura de paz y no violencia.

Por otra parte, se establecen los principios pedagógicos que deben orientar las propuestas de los centros a su alumnado. Estas propuestas deben estar presididas por el principio de inclusión educativa. Se recuperan los denominados Programas de diversificación curricular, que permiten modificar el currículo desde el tercer curso de educación secundaria obligatoria, para el alumnado que no esté en condiciones de promocionar a tercero. Los objetivos de la etapa y las competencias correspondientes se alcanzarán con una metodología específica. Estos programas de diversificación curricular estarán orientados a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Se regula la evaluación de los aprendizajes de los alumnos y alumnas de educación secundaria obligatoria, que será continua, formativa e integradora. Las decisiones sobre la promoción del alumnado de un curso a otro serán adoptadas de forma colegiada por el equipo docente, atendiendo a la consecución de los objetivos, al grado de adquisición de las competencias establecidas y a la valoración de las medidas que favorezcan el progreso del alumno o alumna. Los alumnos y alumnas promocionarán de curso cuando el equipo docente considere que la naturaleza de las materias no superadas le permita seguir con éxito el curso siguiente y se considere que tiene expectativas favorables de recuperación y que dicha promoción beneficiará su evolución académica. En todo caso promocionarán quienes hayan alcanzado los objetivos de las materias o ámbitos cursados o tengan evaluación negativa en una o dos materias. Los proyectos educativos de los centros regularán las actuaciones del equipo docente responsable de la evaluación, de acuerdo con lo establecido por las Administraciones educativas. La permanencia en el mismo curso debe entenderse como una medida de carácter excepcional, por lo que solo se podrá utilizar una vez en el mismo curso y dos veces como máximo a lo largo de la enseñanza obligatoria.

Al finalizar el segundo curso de educación secundaria obligatoria se entregará a cada alumno o alumna y a sus padres, madres o tutores legales un consejo orientador, que incluirá un informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias establecidas, así como una propuesta de la opción más adecuada para continuar su formación, que podrá incluir la incorporación a un Programa de diversificación curricular o a un ciclo formativo de grado básico.

En el segundo curso de educación secundaria obligatoria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las competencias adquiridas por su alumnado. Esta evaluación, que será responsabilidad de las Administraciones educativas, tendrá carácter informativo, formativo y orientador para alumnos y alumnas, para los centros, para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa. Estas evaluaciones tendrán como marco de referencia lo establecido en el artículo 144.1 de esta Ley.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 4 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Por otra parte, el equipo docente podrá proponer a alumnos, alumnas y a sus padres, madres o tutores legales, a través del consejo orientador, la incorporación del alumno o alumna a un ciclo formativo de carácter básico. Estos ciclos garantizarán la adquisición de las competencias de la educación secundaria obligatoria en un entorno vinculado al mundo profesional. La superación de esas enseñanzas conducirá a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Para favorecer la justificación en el ámbito laboral de las competencias profesionales adquiridas, quienes superen uno de estos ciclos recibirán asimismo el título de Técnico Básico en la especialidad correspondiente”.

En relación a las modificaciones realizadas por la LO 3/2020 en el articulado que aborda materias tratadas en el borrador objeto de informe, observamos (DF 5ª) que, si bien las introducidas en el currículo, la organización, objetivos y programas de educación secundaria obligatoria no se implantarán hasta el curso escolar que se inicie un año después de la entrada en vigor de esta Ley (para los cursos primero y tercero) y en el curso que se inicie dos años después de dicha entrada en vigor (para los cursos segundo y cuarto), hay otras para las que se prevé una implantación más próxima: al inicio del curso siguiente a la entrada en vigor de esta Ley (curso 2021/22).

Así el apartado 2 de la citada DF 5ª de la LO 3/2020 dispone que: *“Al inicio del curso siguiente a la entrada en vigor de esta Ley se implantarán:*

a) Las modificaciones introducidas en la evaluación y condiciones de promoción de las diferentes etapas educativas.

b) Las modificaciones introducidas en las condiciones de titulación de educación secundaria obligatoria, ciclos formativos de grado básico y bachillerato”.

Vemos conveniente hacer esta observación sobre la inminencia de la implantación de las modificaciones introducidas por la LO 3/2020 en los aspectos referidos, toda vez que el borrador de Orden objeto de informe remite al calendario de implantación contenido en la DF 1ª del Decreto 182/2020 (que modifica el Decreto 111/2016), cuyo apartado primero dispone que *“Las modificaciones introducidas en el currículo de Educación Secundaria Obligatoria se implantarán en el curso escolar 2021/2022”*, de manera que el calendario será coincidente con el de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2020 en las materias indicadas en su DF 5ª.2. Esto es, en la medida que se mantenga el calendario de implantación dispuesto en la DF 5ª de la LO 3/2020, las modificaciones a que alude su párrafo segundo habrán de requerir, en su caso, adaptaciones en la normativa de desarrollo (entre la que se encuentra la Orden cuyo borrador es objeto de informe). Particularmente, a la evaluación de la ESO se refiere el artículo 28 LOE, mientras que el artículo 31 se refiere a las condiciones de titulación de Educación Secundaria Obligatoria.

Advertido a lo anterior, en lo que respecta al desarrollo normativo actualmente vigente de los artículos de la LOE antes mencionados, encontramos el Reglamento que establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, aprobado por Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, en cuyo marco se aprobó el Reglamento que establece la ordenación y el currículo de la

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 5 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNgZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 111/2016, de 14 de junio, recientemente modificado por Decreto 182/2020, de 10 de noviembre).

Apuntamos, por último, como recuerda en su informe la SGT, que en desarrollo del Decreto 111/2016 se aprobó en su día la Orden de 15 de marzo de 2018, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la Educación Secundaria Obligatoria en Andalucía. Contra esa Orden se interpuso recurso contencioso administrativo (recurso nº 587/2016), resuelto mediante Sentencia del TSJ-A de 15 de marzo de 2018, que falló su anulación.

Mediante el presente borrador de Orden se viene, pues, a desarrollar el Reglamento aprobado por Decreto 111/2016, conforme el mandato contenido a lo largo del articulado (artículo 4, 11, 12, 14, entre otros muchos).

TERCERA: Sentado lo anterior, ha de examinarse el procedimiento que debe seguirse para la elaboración de la disposición del proyecto de Orden sometido a nuestra consideración.

1.- Al tratarse de una disposición de carácter general, el procedimiento aplicable para su elaboración el contenido en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

Debe recordarse cómo el Tribunal Constitucional (cfr. entre otras, la Sentencia 15/1989, de 26 de Enero, F.J. 7º) destaca que es ésta una materia en la que las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trata del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, recogiendo dicha competencia en el caso de Andalucía en el artículo 13.4º del Estatuto de Autonomía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con normativa específica de carácter propio determinante del cauce a través del cual se debe desarrollar la elaboración de las disposiciones autonómicas de carácter general. Nos referimos a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de noviembre), artículo 45, cuyo contenido es similar al del artículo 24 de la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno.

Así, dicho precepto establece los siguientes trámites para la elaboración de disposiciones de carácter general; a saber:

- Elaboración del Proyecto por el correspondiente Centro Directivo, acompañándose informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar.
- Cuantos informes, dictámenes y aprobaciones previas exija el ordenamiento; igualmente, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 6 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

- Por afectar a los intereses de los ciudadanos, trámite de audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, pudiendo realizarse con las organizaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

En este punto, debe señalarse que, conforme a la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Andalucía, a la hora de elaborar disposiciones de carácter general, la Administración debe mostrar un rigor estricto en la observancia de los requisitos de carácter adjetivo o procedimental que vengan legalmente impuestos a la actividad administrativa de producción normativa, porque ésta, al igual que los requisitos de naturaleza sustantiva, se integran en el ordenamiento jurídico, al que se encuentran vinculados en su actuación todos los poderes públicos, como claramente ponen de manifiesto los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución. Por tanto, la observancia del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general debe ser escrupulosa, pues, si el procedimiento cumple una función de garantía para el ciudadano en relación con las decisiones administrativas, tanto mayor debe ser su exigencia cuando se trata de elaborar normas que se van a insertar en el ordenamiento jurídico, teniendo vocación de generalidad.

2.- Igualmente, habrá que estar también a las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante LPACAP), dedicadas a *“la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*.

Recordamos al respecto, no obstante, que la aplicación de parte de esos artículos quedó afectada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con ocasión de la Sentencia de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016 interpuesto por la Generalidad de Cataluña, contra diversos preceptos de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre ellos, algunos de dicho Título VI.

Concretamente, el fallo de esta Sentencia del TC:

* Declara inconstitucional y nulo los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías del Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 de la Ley 39/2015 (*“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferida, con carácter general al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.”*)

El TC afirma que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular. Al reservar al Estatuto autonómico las decisiones en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, el art. 147.2 c) CE ha excluido que puedan ser objeto de la legislación ordinaria.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 7 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Por ello concluye que el párrafo es inconstitucional, pero no por contradecir lo dispuesto en el art. 68.1 EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña), sino, simplemente, por regular aspectos que la Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía, esto es, cuestiones que integran su “contenido necesario y reservado” (STC 93/2015, FJ 3), “contenido constitucionalmente obligado” (STC 31/2010, FJ 4) o “contenido mínimo necesario” (STC 247/2007, FJ 12).

Ahora bien, el TC estima la impugnación, pero solo parcialmente, esto es, sólo en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías del Gobierno”.

* Declara contrario al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia, los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133.

El artículo 129 se refiere a “Principios de buena regulación”: el artículo 130, a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”; el 132, a la “Planificación normativa”, y el 133, a la “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”.

El TC afirma que estos artículos se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, por lo que invaden las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes, razón por la cual estima el recurso en este punto.

No obstante, el TC no declara su nulidad, por cuanto tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, de manera que únicamente los declara no aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

* Por último, declara contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 c), el art. 132 y el art. 133 (salvo el inciso de su apartado 1 *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”* y el primer párrafo de su apartado 4).

El artículo 132 de la Ley 39/2015, que se refiere a la “Planificación normativa”, establece, a juicio del TC, *“una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo)”*. Concluye por ello el Tribunal que *“De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”*.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 8 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

En cuanto al artículo 133, sobre “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”, el TC excluye de la declaración como contrario al orden constitucional, tanto el primer inciso del apartado 1 (“*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*”), como el primer párrafo del apartado 4 (“*Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen*”), y ello por cuanto contienen normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Por el contrario, las demás previsiones del art. 133, en la medida que descienden a cuestiones procedimentales de detalle, desbordando el ámbito de lo básico, vulnerarían las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

En consecuencia, el TC declara que los arts. 132 y 133 (salvo las partes referidas: primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. El TC entiende que tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal (sin que ello fuera objeto de controversia en el citado proceso).

CUARTA: Aún dentro de cuestiones formales, surge la necesidad de referirse a la forma elegida en el proyecto para que se integre esta disposición en el Ordenamiento Jurídico: Orden de la Consejería de Educación.

En primer lugar, la forma de “Orden” implica abordar la potestad reglamentaria de que disponen los titulares de las Consejerías. Básicamente, son tres los supuestos en que aquella potestad les corresponde:

- Cuando se trata de la organización interna de la Consejería (la conocida como “potestad reglamentaria doméstica”).
- Cuando cuenta con una previa habilitación para ello, de acuerdo con el ordenamiento vigente (conforme a la STC 185/1995, de 14 de Diciembre -F.J. 6º c)-, dicha habilitación habrá de venir prevista en norma de rango legal).
- Cuando la disposición reglamentaria no viene tanto a desarrollar otras normas previas, sino a disponer la simple ejecución reglada de las mismas, como se destaca en el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de Diciembre de 1997 (*Consideración 3ª*).

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 9 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vlCmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

El artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone expresamente 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 el presente caso, la habilitación competencial para dictar la presente Orden la encontramos recogida de manera general en la DF 1ª del Decreto 111/2016, de 14 de junio.

QUINTA: Respecto del contenido de la Orden, hemos de efectuar una serie de consideraciones generales:

1.- Se recuerda la Regla III de la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros en orden a evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, debiendo utilizarse fórmulas genéricas.

2.- Los conceptos técnicos se entenderán realizados en el mismo sentido en el que se encuentran regulados en las disposiciones que los regulen.

3.- Cada párrafo ha de tener sentido por sí mismo y ser comprensible al margen del resto del texto.

4.- Una vez utilizado un término o expresión que tenga carácter de continuidad en el texto, debería evitarse la proliferación de otras distintas de las ya empleadas.

5.- Conforme al apartado 3.c) de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública por la que se establecen los criterios para la redacción de proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, las divisiones de los apartados deben efectuarse en párrafos señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Cuando deba a su vez subdividirse se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º ó 1ª, 2ª, 3ª). En ningún caso podrán utilizarse asteriscos, guiones o listados carentes de apartado o subapartado; dividir los artículos directamente en forma de cláusulas (6.1, 6.2, 6.3).

6.- Sugerimos evitar, por razones de buena técnica normativa, alusiones concretas a centros directivos, a fin de que posibles modificaciones en el reparto de competencias, o simplemente en la denominación de dichos órganos, conviertan en obsoletas las previsiones de la Orden. Por ello, proponemos la siguiente fórmula alternativa: *“la Dirección General competente en la materia”*.

7.- Por último, aquellos preceptos que reproduzcan el contenido de normas legales deberían introducir, siguiendo el criterio formulado por el Consejo Consultivo de Andalucía, la fórmula *“de conformidad con...”*.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 10 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

SEXTA: En cuanto al texto de la Orden sometida a consideración, cabe realizar las siguientes apreciaciones:

Artículo 4. Recomendaciones de metodología didáctica.

A juicio de quien informa, tal y como está redactado, el apartado 6 parece más propio de una Exposición de Motivos, dado su carácter en cierto modo programático.

Artículo 5. Autonomía de los centros docentes.

Llama la atención que el precepto sea sustancialmente idéntico a los dos primeros apartados del artículo 8 del Reglamento aprobado por Decreto 111/2016, sin desarrollarlo en ningún sentido. De hecho, el citado artículo 8 contempla una regulación más extensa de la autonomía de los centros docentes, siendo precepto objeto de desarrollo en esta Orden.

Artículo 13. Medidas generales de atención a la diversidad.

En el apartado 4 letra a) contiene la primera mención de la Orden a la Integración de materias en ámbitos de conocimiento (que, como medida de atención a la diversidad anuncia el artículo 20.5 del Reglamento aprobado por Decreto 110/2016), por lo sugerimos completar la alusión con la remisión al artículo 14 del borrador de Orden, por cuanto en el mismo queda explicitado en qué consiste dicha medida.

Artículo 20. Procedimiento de incorporación a los programas de atención a la diversidad.

El precepto prevé que la propuesta y resolución de incorporación a los programas corresponda al mismo órgano (tutor y equipo docente), resultando que la propuesta la dirijan a ellos mismos, lo que no parece tener sentido. El apartado 2 se habla únicamente de propuesta, sin especificar en ese caso quién adoptará la resolución de incorporación a los programas.

Artículo 23. Alumnado destinatario.

En lo que respecta a las situaciones descritas en el apartado 3, tal y como está redactado el precepto, albergamos dudas sobre el hecho de que el programa se desarrolle en segundo y tercero, o en tercero, tratándose de alumnos que no está “en condiciones de promocionar” precisamente a segundo y tercero, respectivamente. El precepto debería clarificar las condiciones en que el alumno promocionará en esos casos, así como las condiciones en que desarrollará el correspondiente programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 11 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Por otro lado, el precepto no especifica a quién corresponde adoptar la decisión de aplicar las referidas medidas, sólo se alude a que el equipo docente podrá proponer la incorporación a un programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

Artículo 26. Organización del currículo del programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

En el apartado 5 no se concreta de qué manera se determinará la “relevancia social y cultural” a que se alude. En el “Informe de las modificaciones realizadas en el proyecto de Orden...a partir de las observaciones realizadas por el Informe 98/2020 de la Secretaría General Técnica” se explica que esa determinación corresponde a los centros docentes, pero ni esa precisión ni el parámetro a tener en cuenta para ello tienen reflejo en el texto de la norma. Sugerimos completar la redacción en el sentido indicado, por razones de seguridad jurídica.

Artículo 27. Distribución horaria semanal de los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

En las letras c) y d) no se especifica la dedicación horaria, cuestión objeto de este precepto.

Artículo 32. Medidas específicas de atención a la diversidad.

El precepto no especifica a quién corresponde adoptar la decisión de aplicar las referidas medidas, sólo se alude a su inclusión en el informe de evaluación psicopedagógica. Este extremo tampoco se deduce de los artículos siguientes, donde se desarrollan los programas de adaptación curricular, en cuanto medidas específicas de atención a la diversidad, según el artículo 32.4 del borrador de Orden.

Artículo 43. Evaluación a la finalización de cada curso.

A juicio de quien informa, la redacción del apartado 4 resulta poco clara, por incompleta, por cuanto tras indicar, en relación al alumno de cuarto que obtenga evaluación negativa en alguna materia o no haya adquirido evaluación positiva en materias de cursos anteriores a la finalización del proceso ordinario, que el mismo “seguirá con su proceso de aprendizaje hasta la finalización del período lectivo”, pasa a decir directamente que “los resultados obtenidos por el alumnado se extenderán en las correspondientes actas de evaluación ordinaria y extraordinaria...”, sin especificar que en ese lapso temporal hasta la finalización del período lectivo el alumno se puede presentar a la evaluación extraordinaria, lo que justificaría la referencia que hace este inciso al reflejo de los resultados en las actas de evaluación “ordinaria y extraordinaria”, si se tiene en cuenta que, en efecto, el artículo 7 del Reglamento aprobado por Decreto 301/2009, de 14 de julio (modificado por el Decreto 183/2020, de 10 de noviembre) establece en su apartado 6 in fine que “*la celebración de la sesión de evaluación extraordinaria por parte del equipo docente para aquel alumnado que curse cuarto curso de la educación secundaria obligatoria o segundo de bachillerato no será anterior al día 22 de junio de cada año.*”

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 12 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Por claridad expositiva, sugerimos completar el precepto según lo que acabamos de observar.

Artículo 44. Mención honorífica por materia y Matrícula de Honor.

Este artículo arbitra el procedimientos para otorgar una Mención Honorífica o Matrícula de Honor a los alumnos, conforme habilita la DA 6ª.2 in fine del RD 1105/2014.

Así, este artículo 44 del borrador comienza indicando que la nota media de la etapa será la media aritmética de las calificaciones numéricas obtenidas en cada una de las materias.

Por otro lado, la DA 6ª.2 del Real Decreto 1105/2014 dispone que *“Los resultados de la evaluación se expresarán en la Educación Secundaria Obligatoria mediante una calificación numérica, sin emplear decimales, en una escala de uno a diez, que irá acompañada de los siguientes términos: Insuficiente (IN), Suficiente (SU), Bien (BI), Notable (NT), Sobresaliente (SB)”*. En análogo sentido se expresa el artículo 43.5 del borrador de Orden objeto de informe.

No obstante, en el apartado 6 del artículo 44 se alude a las “calificaciones” de “exento” o “convalidado”, categorías de calificación que sí contempla la Orden de 1 de diciembre de 2009 por la que se establecen convalidaciones entre las Enseñanzas Profesionales de Música y Danza y determinada materias de la Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, así como la exención de la materia de Educación Física y las condiciones para la obtención del título de Bachiller al superar las materias comunes del Bachillerato y las Enseñanzas Profesionales de Música o Danza (artículo 6.2 d), 6.3 e) y artículo 12).

Siendo el referido el marco normativo de que dimana la previsión contenida en el artículo 44.6 del borrador de Orden, sugerimos que se recoja en el texto una mención a ello, toda vez que, como decimos, el mismo borrador, en su artículo 43, no alude en ningún momento a esas posibles “calificaciones” que, como tales (y al amparo de la citada Orden de 2009), podrían figurar en los documentos de evaluación.

Artículo 46. Promoción del alumnado.

El apartado 7, sobre la repetición de curso del alumnado dentro de la etapa de secundaria obligatoria, remite al artículo 28.5 de la LOE (desarrollado en el artículo 22.4 del RD 1105/2014, de 26 de diciembre, así como en el artículo 15.5 del Decreto 111/2016, de 14 de junio), el cual, según hemos observado en la consideración segunda de este informe, ha recibido nueva redacción por la Ley Orgánica 3/2020, por lo que la normativa de desarrollo podría requerir modificaciones para su adaptación, debiendo recordarse asimismo que, conforme a la DF 5ª.2 de la citada LO 3/2020, *“Al inicio del curso siguiente a la entrada en vigor de esta Ley se implantarán: a) Las modificaciones introducidas en la evaluación y condiciones de promoción de las diferentes etapas educativas”*.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 13 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Artículo 57. Procedimiento de reclamación.

El apartado 2 señala que las Comisiones Técnicas Provinciales de Reclamación estarán integradas por un inspector y “el profesorado especialista necesario”, más sin especificar el número miembros (o, en su caso, intervalo posible), por lo que desconocemos si ese número podría variar en cada caso, en función de circunstancias que tampoco se determinan. Si bien es una fórmula que se ha ido reiterando en anteriores Órdenes de ordenación de la evaluación en esta etapa, sería aconsejable, por seguridad jurídica, dotar de mayor precisión a la cuestión que regula, atinente, como decimos, a la composición de las referidas Comisiones.

Por lo demás, damos por reproducida la observación del informe de la SGT al artículo 57.4 del borrador de Orden en lo que respecta al empleo de la expresión “inmediatamente”.

Se emite informe en relación con el PROYECTO DE ORDEN antes indicado; todo ello, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital.
La Letrada de la Junta de Andalucía.
Jefa de la Asesoría Jurídica.

Fdo.: Gracia Gómez García.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2021 11:54	PÁGINA 14 / 14
VERIFICACIÓN	PzPpxD85j4vICmu0bSOrSzGQ1DNqZF	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	