

INFORME AJ-CED 2021/248. PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE POR LA QUE SE REGULAN LOS CRITERIOS Y EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN Y MATRICULACIÓN PARA CURSAR CICLOS FORMATIVOS DE GRADO MEDIO Y SUPERIOR, ASÍ COMO CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LOS CENTROS DOCENTES SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Deporte. Potestad reglamentaria de los Consejeros. Competencia estatal y autonómica. Centros de rendimiento deportivo. Norma relacionada: LO 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Manual de Técnica Normativa.

Remitido por la Secretaría General de Educación de la Consejería de Educación y Deporte, texto del proyecto de Orden referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla 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, se formulan las siguientes consideraciones sobre la base de los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. -Con fecha 4 de junio de 2021 se ha recibido de la Ilma. Señora Secretaría General de Educación de la Consejería de Educación y Deporte vía telemática, (correo electrónico) solicitando el informe sobre el de la Consejería de Educación y Deporte proyecto de orden arriba referenciado pero no adjuntándose el expediente a primera hora de la mañana. No contenía la solicitud, solo el borrador de la Orden.

A continuación a las 9:29 horas a. m. se recibe petición de informe de la Secretaría General Técnica acompañándose el expediente por un enlace al soporte "consigna". La solicitud de informe tiene el siguiente tenor:

"De conformidad con lo establecido en el artº. 78.2.a), en relación con el artº. 11.1, del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, adjunto se remite para su informe el proyecto de Orden que a continuación se indica: "

PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS CRITERIOS Y EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN PARA CURSAR CICLOS FORMATIVOS DE GRADO MEDIO Y SUPERIOR, ASÍ COMO CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL INICIAL EN LOS CENTROS DOCENTES SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA "



Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 1 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



La petición de informe no se pronuncia sobre la documentación que se adjunta, es decir tampoco se pronuncia sobre la tramitación procedimental.

Se comunica a continuación la Secretaría General Técnica con el Letrado que suscribe, informándose de la premura de la solicitud de informe, requiriéndose el informe para el día de hoy. La S. G. T. , verbalmente manifiesta que se adjuntará un índice del expediente de elaboración de la Orden. Consultada la documentación no se remite ese índice lo cual dificulta aún más la emisión del mismo. A la fecha de emisión del informe no se ha remitido aún, con lo cual desconocemos si falta algún documento en el expediente suministrado por “consigna”. Adviértase esta circunstancia en el análisis procedimental que se realizará.

Desde hace casi 15 años la llevanza de los expedientes, como es conocido, debe realizarse mediante un sistema de índice, foliado y numerado. Así se pronunciaba la ley 11/2007, respecto al expediente electrónico cuando expresa que éstos se llevarán “a cabo mediante un índice electrónico”. Asimismo la nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 70, respecto al expediente Administrativo expresa que se entiende por éste “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla” Expresando, que cuando entre en vigor dicha Ley, además de tener “formato electrónico”, éstos “se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- TÍTULO COMPETENCIAL

Se solicita informe sobre el proyecto normativo antes referido, de manera que, 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 disposición.

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”.

SEGUNDO. – MARCO NORMATIVO.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 2 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Así, la norma básica de referencia es la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), cuyo artículo 41 dedica los apartados 2 y 3 a las condiciones de acceso y admisión a ciclos formativos de grado medio y grado superior (los cuales se vieron afectados por las modificaciones operadas por la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa), y cuyo artículo 84 se refiere a la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, en general, disponiendo que *“Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo”*

En ese marco legal, mediante Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, se aprobó el Reglamento que establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, el cual dedica los artículos 47 y 48 a la admisión en los centros que impartan formación profesional, y a la matrícula en las enseñanzas de formación profesional, respectivamente.

Por su parte, en desarrollo de estas competencias, la legislación autonómica andaluza se recoge en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía que establece que la programación general de la enseñanza comprenderá, en todo caso, las actuaciones relativas a la prestación de un servicio educativo de calidad para la ciudadanía e incluye entre sus objetivos garantizar el derecho de la ciudadanía a una educación permanente, así como garantizar la igualdad efectiva de oportunidades, las condiciones que permitan su aprendizaje y ejercicio y la inclusión educativa de todos los colectivos que puedan tener dificultades en el acceso y permanencia en el sistema educativo. En el ámbito regional andaluz, esta Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (en adelante, LEA), después de indicar en el artículo 68.4 que *“En el marco de los objetivos de la presente Ley, la Consejería competente en materia de educación establecerá las medidas oportunas para adecuar la oferta pública de formación profesional a las necesidades del tejido productivo andaluz”*, establece en el artículo 70 que *“A los únicos efectos del ingreso en los ciclos formativos de formación profesional inicial, todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos que impartan estas enseñanzas se constituirán en un distrito único, que permitirá una gestión centralizada de todas las solicitudes presentadas, de acuerdo con lo que se establezca.”*

Finalmente, la disposición adicional octava 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, establece que:

“La admisión del alumnado para cursar formación profesional básica e inicial, educación permanente de personas adultas y enseñanzas de régimen especial se llevará a cabo de acuerdo con la regulación específica que se realice mediante Orden de la Consejería competente en materia de educación.”

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 disposición.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 3 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdyj	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



TERCERO.- CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

Sentado lo anterior, ha de examinarse el **procedimiento para la elaboración** de la disposición del proyecto de Orden sometido a nuestra consideración. El procedimiento de elaboración de los reglamentos se regula en el artículo 45 de la Ley 6/2006. La regulación de este procedimiento es común para la aprobación de todas las normas reglamentarias, con independencia de si el órgano competente para su aprobación es el Consejo de Gobierno o la persona titular de las Consejerías. Si bien la potestad reglamentaria corresponde con carácter general al Consejo de Gobierno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía (*“Corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma”*).

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 42.2 del Estatuto de Autonomía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con normativa específica de carácter propio que determina el 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.
- 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

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 4 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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.

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 y Deporte. La Ley 6/2006 recoge esta competencia tanto en su artículo 27.9 (aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que proceda) como en el apartado 1 del artículo 44 (el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes), pero también tienen potestad reglamentaria las personas titulares de las Consejerías. Así lo dispone el apartado 2 del artículo 44, donde distingue entre una potestad reglamentaria propia y otra potestad derivada, por atribución, cuando 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 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).

En el presente caso, la presente Orden ha de enmarcar dentro de las habilitaciones contenidas en la DA 8ª del Reglamento 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, aprobado por Decreto 40/2011, de 22 de febrero.

CUARTA.- CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN.

A. Tramitación.

De la documentación remitida a esta Asesoría Jurídica se desprende que en el presente caso se han seguido todos los trámites necesarios para la elaboración del proyecto de Orden que nos ocupa. En términos generales el Centro directivo competente, previo acuerdo del titular de la Consejería, mediante la redacción del correspondiente proyecto. El proyecto de reglamento va acompañado de los siguientes documentos:

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 5 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



1. Resolución por la que se establece el trámite de consulta pública previa de 24 de noviembre de 2020.
2. Informe sobre su cumplimiento y certificación de que existió aportaciones de las entidades FEDER y CERMI, de 22 de marzo de 2021.
Propuesta de Acuerdo de inicio de 23 de marzo de 2021.
3. Borrador 0, sin fecha, en su nota a pie de página aparece, “BORRADOR_0_ORDEN ADMISIÓN_FPI_2021_210310”.
4. Informe de validación previo a la adopción del acuerdo de inicio de 9 de abril de 2021.
5. Resolución de 15 de abril de 2021, de la Dirección General de Formación Profesional, por la que se somete a información pública el proyecto de orden por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión y matriculación para cursar ciclos formativos de grado medio y superior, así como cursos de especialización de formación profesional inicial en los centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, publicado en el BOJA nº 75, de 22 de abril de 2021.
6. Borrador denominado 1, sin fecha, pero en su nota a pie de página aparece, “BORRADOR_0_ORDEN ADMISIÓN_FPI_2021_210310”, lo cual deja la duda de si efectivamente es el elaborado tras ese primer informe o es el mismo que el anterior.
7. Propuesta de acuerdo de inicio y acuerdo de inicio de tramitación de proyecto de Orden, de 19 y de 22 de abril de 2021 respectivamente.
8. Memoria justificativa de 11 de marzo de 2021.
9. Informe sobre valoración de cargas administrativas de 13 de marzo de 2021.
10. Memoria económica de 14 de diciembre de 2020 de 11 de marzo de 2021.
11. Informe de evaluación del impacto por razón de género de 11 de marzo de 2021.
12. Informe sobre la repercusión sobre los derechos de la infancia de 11 de marzo de 2021.
13. Informe sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación de 11 de marzo de 2021.
14. Memoria justificativa específica sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación de 11 de marzo de 2021.
15. Anexo I sobre Evaluación de la competencia de 11 de marzo de 2021.
16. Resolución de 28 de diciembre de 2020 de la Directora General de Formación Profesional por la que se somete a información pública el proyecto de orden de 15 de abril de 2021.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 6 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



17. Certificación de 20 de abril de 2021 de haberse abordado en el proyecto de Orden en la Mesa Sectorial de Educación, de carácter Ordinario, celebrada el día 15 de abril de 2021.
18. Petición de informe preceptivo de la Secretaría General para la Administración Pública de 10 de mayo de 2021.
19. Petición de informe al Consejo Andaluz de Formación Profesional de 11 de mayo de 2021. (Existe sobre el mismo una nota informativa del servicio de legislación que apunta a su naturaleza no preceptiva de fecha 17 de mayo de 2021 de tal modo que la mera ausencia de este informe en la tramitación no vicia el procedimiento de elaboración del reglamento, lo cual compartimos).
20. Petición de informe a la Unidad de Igualdad de Género de 11 de mayo de 2021.
21. Informe complementario a la memoria económica de 12 de mayo de 2021.
22. Petición de informe a la Dirección General de Presupuestos de 14 de mayo de 2021.
23. Informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos de 24 de mayo de 2021.
24. Borrador denominado 2, sin fecha, pero en su nota a pie de página aparece BORRADOR_2_ORDEN DE ADMISIÓN_FPA_210526.
25. Informe de valoración de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública de 26 de mayo de 2021.
26. Informe preceptivo de la Secretaría General para la Administración Pública de 26 de mayo de 2021.
27. Informe de validación de la Secretaría General Técnica de 1 de junio de 2021.
28. Anuncio de 24 de mayo de 2021, de la Dirección General de Formación Profesional, por el que se notifica el trámite de audiencia adoptado en el procedimiento de elaboración de la orden por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión y matriculación para cursar ciclos formativos de grado medio y superior, así como cursos de especialización de formación profesional en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la comunidad autónoma de Andalucía (BOJA nº 103, de 1 de junio de 2021 y BOE nº 132, de 3 de junio de 2021).
29. Informe relativo a las observaciones y recomendaciones presentadas al proyecto de Orden de 3 de junio de 2021.
30. Borrador denominado 3, de 3 de junio de 2021.

Es decir, se han solicitado los informes preceptivos de la unidad de género de la Consejería, pero no consta su emisión (Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 7 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Evaluación de Impacto de Género) quizás comprensible dada la fecha de su solicitud el 11 de mayo, si bien ya habría pasado el plazo de 10 días.

B. Respecto a la tramitación procedimental previa al inicio del procedimiento se cumplieron con los siguientes trámites previos:

1. Sobre la tramitación previa merece especial consideración examinar el cumplimiento del periodo de consulta pública regulado en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se justifica que el mismo se realizó. Sobre este particular cumple señalar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, regula en su artículo 133, ha establecido que la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, estableciendo que, con carácter previo a la elaboración de la norma, se sustanciará una consulta pública previa en la que se recabará la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma, acerca de los siguientes aspectos:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

De este modo y frente al trámite de información pública tras la aprobación inicial de la norma reglamentaria, que hasta la LPACAP conocíamos, y que se verificaba sobre un texto ya redactado, el art. 133 de esta norma introduce un trámite de consulta pública previo, destinado a que los sujetos potencialmente afectados por ella e interesados puedan emitir su opinión sobre las cuestiones que concreta el apartado 1 de esta norma. Por lo tanto, no es necesario, que la consulta pública verse sobre un borrador de reglamento, pues la consulta previa lo es "a la redacción del texto de la iniciativa" (art. 133.2), poniendo en todo caso a su disposición "los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia" (art. 133.3). De este modo, en este sentido la publicación ha sido correcta, pues efectivamente, se trata simplemente de anunciar la intención de regular mediante una ordenanza o reglamento una determinada cuestión, e indicar qué problemas tratan de solucionarse con esta iniciativa, por qué es necesaria y oportuna esta regulación, qué objetivos se tratan de conseguir con ella, y las posibles soluciones tanto regulatorias como no regulatorias se plantearon por esta Administración sobre la materia en cuestión. De este modo, y una vez consultado el expediente observamos que se realizó en dichos términos. No obstante, téngase en cuenta que la norma expresa que la consulta pública debe realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, debiendo ponerse a su disposición los documentos necesarios para poder pronunciarse sobre la materia, no se observa que se posibilitase consultar documentos a través del portal, como obliga el artículo 133 apartado 3, lo cual habría de adverbarse.

2. Por otro lado, el trámite de audiencia observamos que posteriormente se cumplimentó., lo cual es acertado pues la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, siendo necesario que se dé audiencia. Solo no será necesario el trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas,

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 8 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdyj	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



en relación con las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ellas

3. Informe sobre valoración de cargas administrativas de fecha de 13 de marzo de 2021. De acuerdo con el art.45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y conforme a la Orden de 22 de febrero de 2010, por la que se aprueba el Manual de Simplificación Administrativa y Agilización de Trámites de la Administración de la Junta de Andalucía se emite el informe de valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas, expresando que con esta nueva regulación “se persigue la adopción de medidas de simplificación del procedimiento administrativo e implantación de la administración electrónica, en aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

Con esta Orden se pretende, por un lado, adecuar los procedimientos de admisión en los ciclos formativos de grado medio y superior de formación profesional a las modificaciones realizadas, a través de los Decretos mencionados anteriormente, para el 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria y para el 2º de Bachillerato en materia de convocatorias extraordinarias, desapareciendo estas para el mes de septiembre y quedando vinculadas, por ende, al mes de junio en ambos casos. Este hecho obliga a realizar un reajuste en las adjudicaciones de la formación profesional inicial.

Por otro lado, esta Orden también tiene la finalidad de mejorar la gestión de los criterios y procedimientos de admisión para cursar ciclos formativos de grado medio y superior, así como cursos de especialización de formación profesional inicial en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de Andalucía, mediante la tramitación electrónica de las solicitudes, reducción de cargas administrativas y simplificación documental, a la vez que se dota de mayor transparencia a las acciones que vertebran la escolarización de la formación profesional inicial del Sistema Educativo Andaluz.

Por otro lado, esta Orden también tiene la finalidad de mejorar la gestión de los criterios y procedimientos de admisión para cursar ciclos formativos de grado medio y superior, así como cursos de especialización de formación profesional inicial en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de Andalucía, mediante la tramitación electrónica de las solicitudes, reducción de cargas administrativas y simplificación documental, a la vez que se dota de mayor transparencia a las acciones que vertebran la escolarización de la formación profesional inicial del Sistema Educativo Andaluz.

Por su parte, a efectos de una mayor efectividad del procedimiento de admisión del alumnado, la implementación de dicho Proyecto de Orden requiere modificaciones en la aplicación informática Séneca, al amparo del Decreto 285/2010, de 11 de mayo, por el que se regula el Sistema de Información Séneca y se establece su utilización para la gestión del sistema educativo andaluz”.

Parece pues que cumpliría con los objetivos de esa exigencia.

4.- Informe de Evaluación de Impacto de Género de fecha 11 de marzo de 2021.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 9 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El Decreto 17/2012, regula el procedimiento de elaboración del informe de impacto de género, en desarrollo de Ley 12/2007. Con relación al mismo, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto se observa que se firma por la persona titular de la Dirección General, como centro directivo que impulsa la Orden. En este sentido, es éste, el centro directivo competente para la iniciación del procedimiento, tal y como establece la Instrucción de la Viceconsejería 1/2013. En cuanto a su contenido, observamos que conforme al artículo 5 de dicho Decreto el contenido del informe responde al mismo.

5.- Debemos abordar la necesidad de recabar el informe al que se refiere el artículo 3.1 i) de la Ley 6/2007, de 26 de Junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, se establece en dicho precepto que le corresponde informar en el plazo de un mes los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan en las actividades económicas, la competencia efectiva en los mercados o a la unidad de mercado, se incluye un denominado “test de evaluación de la competencia”, el cual responde a la Resolución de 19 de abril de 2016, dictada por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en concreto por el Consejo, que tenía por objeto aprobar los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, estableciéndose en el mismo que el Centro Directivo encargado de la elaboración de un proyecto normativo había de cumplimentar previamente el Anexo I de dicha Resolución. Es decir, se trata de autoevaluar bajo la responsabilidad de quien tramita si el proyecto normativo no tiene incidencia en los aspectos señalados. De este modo, el Anexo I es suscrito por el titular del referido centro directivo, se incorpora al expediente y ha procedido a continuar con la tramitación de la norma, de este modo se justifica con la existencia del Test, estimándose en ese momento que el informe es innecesario.

6.- En cuanto a la Memoria económica, de 11 de marzo de 2021 e informe complementario a la memoria económica de 12 de mayo de 2021, se informa igualmente que conforme al artículo 35.1 de la Ley 3/2004 de 28 de diciembre de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, y en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe de las actuaciones con incidencia económica financiera, que la Orden propuesta “no afectan a la gestión de los servicios públicos, no derivándose cargas administrativas de la aplicación de la norma que se pretende aprobar para la ciudadanía y las empresas, quedando reflejada esta cuestión en el anexo a la presente memoria económica”. NO siendo éste preciso el informe complementario de 12 de mayo precisa:

“La evaluación de la incidencia económica-financiera del mencionado Proyecto de Orden, tiene como resultado un valor económico igual a cero en todos los apartados de los Anexos I a IV referidos en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico financiera, tal y como se establece en la memoria económica redactada por la Dirección General de Formación Profesional, con fecha 11 de marzo de 2021”.

7.- Se incluye la Memoria justificativa de fecha 11 de marzo de 2021. Al respecto hay que indicar que la misma contiene el juicio de oportunidad y necesidad del proyecto, juicio de legalidad, análisis global de la disposición, señalando que pretende establecer las pautas y actuaciones procedimentales para llevar a cabo la admisión del alumnado que curse las enseñanzas de formación profesional inicial, “con el fin de asegurar una escolarización consecuente con el artículo 41 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, sobre las condiciones de acceso y admisión, y con las finalidades y los principios recogidos en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 10 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



educativo. Bajo este mismo marco legal se encuadran los cursos de especialización, desarrollados en Andalucía por primera vez en el curso 2020/2021 haciéndose necesario dotar de estabilidad a las pautas de admisión y acciones organizativas establecidas de forma experimental para el ámbito autonómico andaluz en este curso.

Por otro lado, también resulta ineludible realizar reajustes en las solicitudes, adjudicaciones y matriculación de la formación profesional, dado que para el 4º curso de la Educación Secundaria Obligatoria y para el 2º de Bachillerato desaparecen las convocatorias extraordinarias durante el mes de septiembre, quedando vinculadas al mes de junio, conforme al Decreto 183/2020, de 10 de noviembre, 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, y al 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, así como el Decreto 182/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifica 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”.

Sin embargo debería haber señalado expresamente que esta norma se realiza como desarrollo normativo ya previsto reglamentariamente. Se limita a expresar que la entrada en vigor de la presente Orden implica la derogación de la Orden de 1 de junio de 2016, por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes para cursar ciclos formativos de grado medio y de grado superior, sostenidos con fondos públicos, de formación profesional inicial del sistema educativo y la Orden de 1 de junio de 2017, por la que se modifica la Orden de 1 de junio de 2016.

8.- Se incluye un informe de adecuación a los principios de buena regulación, incorporándose en fecha 12 de marzo de 2021.

9. - Asimismo se incluye el informe de validación del proyecto de fecha 9 de abril de 2021, conforme a la Instrucción 1/2013.

C. - Respecto a la tramitación procedimental posterior al inicio del procedimiento

Sentado lo anterior, hemos de referirnos al procedimiento seguido para la elaboración del proyecto de Orden, cuya tramitación está regida, fundamentalmente, por las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006, que se completan a través de disposiciones legales y reglamentarias que regulan puntualmente determinados trámites. Preciado lo anterior, puede anticiparse que el examen de la documentación remitida permite comprobar que el procedimiento se ajusta a las prescripciones que regulan la elaboración de las disposiciones reglamentarias. En efecto, el procedimiento se inicia el 22 de diciembre de 2020, por acuerdo del Excmo. Sr. Consejero, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006.

Se han incorporado a continuación al expediente los informes preceptivos de los siguientes órganos:

1. Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte (20 de julio de 2018), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 11 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



2. Dirección General de Presupuestos aludido anteriormente de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006. En el informe (previamente se solicitan aclaraciones) finalmente se concluye por la Dirección General de Presupuestos que las diferentes actuaciones que se realicen al amparo de la norma que se pretende aprobar deberán ajustarse a las disponibilidades presupuestarias existentes, dándose cuenta de la aplicación efectiva de dicha norma, así como, de su impacto presupuestario, a esta Consejería de Hacienda y Financiación Europea, en la forma y términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

3. No se ha justificado (o encontrado) el motivo de que no se haya solicitado informe de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia de Planificación y Evaluación, según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto.

4. Informe sobre Evaluación de Impacto de Género de la disposición, en trámite no emitido, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.a) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe, la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Educación y Deporte emite, el 18 de enero de 2020, Informe de evaluación de Impacto de Género, previsto en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

5. Se ha cumplimentado el informe de la Secretaría General para la Administración Pública de 26 de mayo de 2021.

6.- No han resultado necesarios los siguientes informes que en otros expedientes de tramitación de normas reglamentarias pueden ser necesarios, como los siguientes:

a) Respecto la necesidad de solicitud del informe previsto en el párrafo segundo del artículo 4.1 uno del Decreto 103/2005, de 19 de abril, de la Consejería competente en materia de menores, estimamos adecuado que no se considere que la Orden colisione con la citada normativa de carácter superior, por lo que entendemos que no afecta a los derechos de los menores de edad consignados en la Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Así se dice en el informe de

b) No se ha recabado el Informe preceptivo de la Dirección General de Comunicación Social. Con relación a ello, el artículo 33 de la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016, el cual establece la necesidad de que:

“Los gastos en información, divulgación y publicidad que realicen los órganos administrativos, entidades instrumentales y consorcios a que se refiere el artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía requerirán el informe previo y vinculante de la Consejería competente en materia de comunicación institucional, conforme a los modelos homogéneos y procesos simplificados que se establezcan.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 12 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En todo caso, las acciones que se pongan en marcha deberán adecuarse a la estrategia global de comunicación de la Junta de Andalucía en cuanto a identidad corporativa, uso de lenguaje e imágenes no sexistas y accesibilidad a la comunicación institucional. La constatación efectiva de dicha adecuación se acreditará con un informe de la Consejería competente en materia de comunicación institucional”.

Se estima por tanto que el mismo no es necesario, porque la Orden no conlleva aparentemente publicidad. En cualquier caso, téngase en cuenta el segundo apartado reproducido, así como también el Capítulo III del Decreto 96/2017, de 27 de junio, por el que se regula la coordinación de la estrategia de imagen institucional de la J. A.

c) Informe del Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, recogido en la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, que lo recoge en el caso de tramitación de disposiciones generales autonómicas de ámbito regional que afecten directamente a los intereses generales del comercio, la industria o la navegación, conforme a lo establecido en el artículo 27.d) de la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía. Se entiende por el centro directivo que el informe es innecesario pero téngase en cuenta que la enseñanza sobre la que se proyecta la Orden es la formación profesional.

d) Informe del Instituto de Estadística de Andalucía, recogido en la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por no afectar aparentemente a la creación, modificación o supresión de registros administrativos en lo relativo a su aprovechamiento estadístico.

e) No existe informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, entendiéndose presumimos que el texto no afecta al ejercicio de las competencias propias de la administración local establecidas en los artículos 9 y 15 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y conforme al artículo 57.2 del mismo.

f) No existe tampoco informe del Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía, recogido en el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

g) No se ha solicitado el informe del Consejo de la Transparencia, suponemos que en virtud de lo establecido en el artículo 15 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, ya que entre las funciones de la Comisión se establece que lo son la de emitir informe sobre proyectos de disposiciones generales sobre las materias competencia del Consejo no siendo el objeto de la presente Orden una tal que pueda sí considerarse de este modo.

7. -Respecto al informe de valoración sobre la fase de información pública y sobre la evacuación de informes preceptivos de 18 de febrero de 2020, se informa sobre las adaptaciones realizadas en el texto como consecuencia de las distintas observaciones realizadas en los distintos trámites.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 13 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdyj	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Dicho todo lo anterior, sin perjuicio de la premura en la solicitud del informe (en donde sólo se han tenido horas escasas para su emisión), y sin perjuicio de las dudas advertidas en esta consideración con respecto algún informe, hay que destacar positivamente el rigor empleado en la formalización de los trámites. Aparte la consideración de la ordenación del expediente, mejorable con la elaboración de un completo índice que facilita su consulta a efectos de dar cumplimiento con lo preceptuado en el artículo 70 de la Ley 39/2015 que establece que el expediente administrativo es *“el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*. Asimismo, recoge que los *“expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada”*. Por su naturaleza, no podemos considerar a la ordenación como una "fase" del procedimiento, puesto que existen actos de ordenación en las fases de iniciación, instrucción y terminación, sino más bien como un conjunto de normas o criterios que ordenan las actividades procedimentales y que, a la vez, implican unas obligaciones para la Administración en la instrucción de los procedimientos. Exponemos este precepto con la idea de proponer esta mejora técnica ex artículo 80 del ROFGJJA y CLJA, de tal modo que instamos a dicho órgano que las próximas peticiones se soliciten acompañando el expediente lo suficientemente ordenado conforme al artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, precepto que se encuentra ya en vigor, más aún cuando se solicita el informe para ser emitido en unas pocas horas.

Por otro lado, sería valorable favorablemente el hecho de que las observaciones y sugerencias presentadas durante la tramitación hayan sido examinadas y valoradas por el órgano que tramita el procedimiento, dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no. De este modo, no sólo se cumple lo dispuesto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006, sino que se ha dado un verdadero sentido a los trámites desarrollados.

QUINTA. - CUESTIONES PROCEDIMENTALES:

1.- Se ha de examinar la necesidad de que el presente borrador de Orden, que se dicta en virtud del art. 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sí debe ser sometido al informe al que se refiere el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, cuando se refiere a que se debe solicitar dictamen al Consejo cuando se trate de proyectos de Órdenes que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones, si estamos ante ese supuesto.

El artículo 44.2 de la Ley 6/2006, 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 cuestión estriba en determinar, si podemos estimar si estamos ante un reglamento independiente a los efectos de exclusión del supuesto de obligada consulta, considerar que el proyecto de Orden no se dicta en ejecución de una Ley. No obstante, ya advertimos que la norma no tiene carácter de mera autoorganización. El artículo 17.3 de la Ley 4/2005, es trasunto del artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, siendo precisamente este artículo y sus antecedentes inmediatos los que han propiciado la

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 14 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



distinción doctrinal y jurisprudencial entre reglamentos ejecutivos e independientes, a fin de entender incluidos los primeros en los supuestos de preceptiva consulta y excluidos los segundos. Construida la distinción a estos solos efectos, la doctrina no se muestra unánime ni para aceptar tal distinción ni, aun aceptándola, para determinar qué reglamentos deben ser encuadrados en cada una de las categorías. La jurisprudencia, con un criterio más uniforme entiende por reglamento ejecutivo el "*directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento*" (vg. Sentencia del T. S. de 22-4-1974, Aranzadi 1921) admitiendo la posibilidad de reglamentos independientes "con fines puramente autoorganizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial" (Sentencia del T. S. de 11-4-1981).

No obstante, el alcance de los reglamentos independientes a los efectos de determinar la exclusión del dictamen preceptivo, debe ser concretado por un lado en que aún en las materias que podríamos denominar de organización hay también reservas de Ley (como la creación de órganos, las cuestiones de personal o el procedimiento administrativo, según se desprende de los artículos 103 y 105 de la Constitución), lo que implica que habría de examinar, en cada caso, si la concreta regulación que pretende el reglamento está afectada por dicha reserva legal, por cuanto en este caso no cabría tal regulación independiente. Por otro lado, si no existen en nuestro ordenamiento materias reservadas al reglamento (cuestión ésta puesta de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982) lo que significa que, aun en las materias señaladas por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como propias del reglamento independiente, puede existir regulación legal y con ello, igualmente regulación reglamentaria ejecutiva o vinculada a esa Ley.

En definitiva, aceptando la doctrina jurisprudencial expuesta como punto de partida se impone la necesidad de examinar en cada caso la concreta naturaleza de la regulación contenida en el reglamento, a fin de determinar su carácter vinculado o no a una Ley o conjunto de leyes, y ello a pesar de que la materia sobre la que verse sea puramente organizativa.

Aceptando la doctrina jurisprudencial expuesta como punto de partida se impone la necesidad de examinar en cada caso la concreta naturaleza de la regulación contenida en el reglamento, a fin de determinar su carácter vinculado o no a una Ley o conjunto de leyes, y ello a pesar de que la materia sobre la que verse sea puramente organizativa. Una vez realizada esta apreciación, examinado el supuesto objeto de consulta, estimamos que no es preceptivo el dictamen del Consejo, pues si bien no trata de cuestiones puramente autoorganizativas, y no ser el desarrollo necesario de un precepto legal sino la concreción de un precepto reglamentario. La presente Orden ha de enmarcarse dentro de las habilitaciones contenidas en la disposición adicional octava 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, la cual establece que: "*La admisión del alumnado para cursar formación profesional básica e inicial, educación permanente de personas adultas y enseñanzas de régimen especial se llevará a cabo de acuerdo con la regulación específica que se realice mediante Orden de la Consejería competente en materia de educación.*".

SEXTA. - SOBRE EL CONTENIDO EXPOSITIVO Y DISPOSITIVO DEL PROYECTO DE ORDEN.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 15 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En la presente consideración se realizarán observaciones de carácter material, teniendo en cuenta las directrices de técnica normativa de 22 de julio de 2005¹

1. Título de la disposición:

Estimamos que el nombre de la disposición, la cual es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre es clara y concisa de conformidad con las directrices de técnica normativa, evitando la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Refleja con exactitud y precisión la materia regulada lo cual permite diferenciarla de cualquier otra disposición.

2. Parte expositiva:

La parte expositiva de la disposición ha de cumplir la función de describir su contenido, es decir, indicar el objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si bien la parte expositiva carece de eficacia dispositiva, es decir, de fuerza normativa, sí cumple una importante función a los efectos de la interpretación de la parte dispositiva de la norma. En este sentido, téngase en cuenta que conforme establece la directriz 26 de las Instrucciones de Técnica Normativa, los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva. En este sentido, adolece la parte expositiva de una explicación completa de la concepción de la que se parte en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma con relación a estos centros de rendimiento deportivo. Se recoge en la parte expositiva una mención sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en esta materia, de tal modo que es conveniente recordar el sistema diseñado por la Constitución para la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas. En este sentido, Andalucía, asume las competencias a través de su Estatuto de Autonomía, de tal modo que la determinación de las competencias que se asumen es uno de los contenidos de carácter necesario que, según el artículo 147.2.d) de la Constitución, deben tener los Estatutos de Autonomía. En virtud de este precepto, los Estatutos contienen las competencias asumidas pero siempre dentro del marco establecido en la Constitución, y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Esto es fundamental desde el punto de vista de la redacción normativa, pues ello condiciona sus competencias normativas.

1 La Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la SGAP, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones general de la Junta de Andalucía, dispuso la aplicación de la Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno (esta Resolución lo que hacía era ordenar la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, por el que se aprobaban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley). La remisión que esta Instrucción hace al Acuerdo de 18 de octubre de 1991 hay que entenderla actualizada al Acuerdo de 22 de julio de 2005. Por otro lado, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, se aprobaron las Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. La instrucción primera, que lleva por rúbrica “Criterios para la redacción de los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencias del Consejo de Gobierno” dispone la aplicación de la mencionada Instrucción 4/1995.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 16 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Con relación al proyecto de Orden se señalan dos preceptos estatutarios, por un lado, el artículo 52.2 que reconoce la competencia compartida sobre la ordenación curricular y de la actividad docente así como sobre los requisitos de los centros, así como el artículo 21.3 que proclama el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad a los centros educativos sostenidos con fondos públicos y prevé el establecimiento de criterios de admisión, al objeto de garantizarla en condiciones de igualdad y no discriminación. Asimismo, el apartado 6 de este mismo artículo, que reconoce como derecho el acceso a la formación profesional.

El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, ha sido afectado por la modificación producida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, modificada por la Ley 3/2020, de 29 de diciembre, en concreto, en lo que se refiere a las vías de acceso a los estudios de Formación profesional Básica, Grado Medio y Grado Superior de la formación profesional que no tienen actualmente reflejo alguno en la normativa reglamentaria pues el real decreto citado, que tiene carácter de legislación básica, no ha sido adaptado a la ley cuyos preceptos, sin embargo, deben aplicarse para el procedimiento contemplado en la presente Orden, sin que se haya visto esto reflejado en este texto expositivo, habiendo sido aconsejable abordarlo pues ese es el sentido de la descripción del contenido de la norma.

Por otro lado, convenientemente no lleva rúbrica la parte expositiva, dado que la denominación “Exposición de Motivos” está reservada al caso de los anteproyectos de ley. En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, esta denominación cuenta además con una norma que la especifica, el Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 109 dispone:

“Artículo 109.

Los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Gobierno deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos”.

De este modo, con el resto de normas con rango de ley y con las disposiciones de carácter general, pese a contar con una parte expositiva, carecen de denominación formal específica.

Por último, respecto a la fórmula promulgadora, se establece en la directriz la denominada fórmula promulgadora, correspondiente al último párrafo del final de la parte expositiva. Es mejorable conforme a ella, debe hacerse referencia al titular de la Consejería que pues no coincide con quien ejerce la iniciativa.

3. Parte dispositiva:

A. Capítulo I, se califica como disposiciones generales aquellas que determinan el objeto de la norma y su ámbito de aplicación, así como las definiciones necesarias. En términos generales se estima correcto su contenido pues contiene las definiciones que guardan especial relación con el contenido de la norma.

Sin perjuicio de una deseada revisión pausada de la norma, se estima que los términos en los que se contesta el informe sobre la observaciones realizadas por el informe de la Secretaría General Técnicas se estiman comprensibles y coherentes jurídicamente, respecto a la posible incongruencia del artículo 5 con el artículo 4. Asimismo se contestan coherentemente las observaciones realizadas en este capítulo.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 17 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



B. Capítulo II. Requisitos de acceso y acreditación de acceso.

El artículo 10 propuesto señala:

“Para acceder a los ciclos formativos de grado medio se requerirá una de las siguientes condiciones:

a) Estar en posesión de, al menos, uno de los siguientes títulos:

1º Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

2º Título de Técnico Básico

b) Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos formativos de grado medio en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa. En este caso se requiere tener, al menos, diecisiete años, cumplidos en el año de inicio del curso de acceso y no reunir otros requisitos de acceso a ciclos formativos de grado medio.

c) Haber superado una prueba de acceso a ciclos formativos de grado medio y tener diecisiete años como mínimo, cumplidos en el año de realización de la prueba.

d) Acreditar alguna de las condiciones establecidas en el apartado a) de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio”.

El artículo 11 propuesto señala:

“Para acceder a los ciclos formativos de grado superior se requerirá una de las siguientes condiciones:

a) Estar en posesión de, al menos, uno de los siguientes títulos:

1º. Título de Bachiller.

2º. Título de Técnico de Grado Medio de Formación Profesional.

3º. Título de Técnico Superior de Formación Profesional.

4º. Título de grado universitario.

b) Haber superado una prueba de acceso a ciclos formativos de grado superior y tener diecinueve años como mínimo, cumplidos en el año de realización de la prueba, o haber superado la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años.

c) Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos formativos de grado superior en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa. En este caso se requiere tener, al menos, diecinueve años, cumplidos en el año de inicio del curso de acceso y no reunir otros requisitos de acceso a ciclos formativos de grado superior.

d) Acreditar alguna de las condiciones establecidas en el apartado b) de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio”.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 18 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Como decíamos la Ley 3/2020, de 29 de diciembre, en concreto, en lo que se refiere a las vías de acceso a los estudios de Formación profesional Básica, Grado Medio y Grado Superior de la formación profesional no tiene actualmente reflejo alguno en la normativa reglamentaria andaluza, de este modo el Real Decreto citado, que tiene carácter de legislación básica, no ha sido adaptado a la ley. Esos preceptos, sin embargo, deben aplicarse para el procedimiento contemplado en la presente Orden. En este sentido se ha modificado el artículo 41 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación por la LO 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En su apartado 2 señala:

“El acceso a ciclos formativos de grado medio requerirá una de las siguientes condiciones:

- a) Estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.*
- b) Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos de grado medio en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa.*
- c) Haber superado una prueba de acceso.*
- d) Estar en posesión del título de Técnico Básico.*

En los supuestos de acceso al amparo de las letras b) y c), se requerirá tener diecisiete años como mínimo, cumplidos en el año de realización de la prueba”.

En su apartado 3 señala:

“3. El acceso a ciclos formativos de grado superior requerirá una de las siguientes condiciones:

- a) Estar en posesión del título de Bachiller.*
- b) Poseer el título de Técnico de Grado Medio de Formación Profesional.*
- c) Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos de grado superior en centros públicos o privados autorizados por la administración educativa.*
- d) Haber superado una prueba de acceso.*
- e) Estar en posesión de un título de Técnico Superior de Formación Profesional o grado universitario.*

En los supuestos de acceso al amparo de las letras c) y d), se requerirá tener diecinueve años como mínimo, cumplidos en el año de realización de la prueba.

La misma consideración cumple realizar respecto a los cursos de especialización recogidos en el artículo 12 de la Orden proyectada que requiere una de las siguientes condiciones:

- a) Estar en posesión del título de Técnico referenciado en el Real Decreto por el que se establece cada curso de especialización.
- b). Estar en posesión del título de Técnico Superior referenciado en el Real Decreto por el que se establece cada curso de especialización.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 19 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



c) Acreditar alguna de las condiciones establecidas en el apartado c) de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio.

De este modo, el artículo 41.7 de la Ley Orgánica señala:

“Podrán acceder a un curso de especialización de formación profesional quienes estén en posesión de un título de Técnico o de Técnico Superior asociados al mismo o cumplan los requisitos que para cada curso de especialización se determinen”.

No consideramos idóneo hacer expresión a una norma que no cita expresamente la Ley Orgánica, pues el reemplazo de la misma por otra manteniendo el mismo contenido en este punto, contribuye a una obsolescencia de esta Orden al hacer una referencia inexacta, cuando ni siquiera a Ley Orgánica se refiere a este Real Decreto en su articulado.

Si bien estimamos coincidente su contenido, estimamos que por coherencia normativa y buena regulación, sería conveniente haber realizado en el mismo bien una referencia al precepto básico o bien contemplar exactamente la misma regulación, considerando incluso que la norma básica es más clara en comprensión que la propuesta en el proyecto de Orden.

Además esto no es coherente a lo regulado en el artículo siguiente cuando se recogen los requisitos de acceso a las enseñanzas de formación profesional para personas adultas donde sí se hace expresión a la Ley Orgánica conforme a su reciente modificación, aportando claridad expositiva y siguiendo un tenor claro, que si bien no es literal, permite conocer la consideración de norma básica, y si bien las excepciones establecidas en cuanto al cumplimiento de los requisitos no son idénticos, se encuentran inspirados en la misma finalidad.

C. Capítulo III. Criterios de admisión

El artículo 27 regula los criterios generales y los artículos 28 a 33 de prioridad para la admisión del alumnado en ciclos formativos nos preguntamos si con ello se respeta el tenor básico del artículo 47.2 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, que expresa que cuando no existan plazas suficientes en el centro solicitado, y dado que existen diferentes vías de acceso a los ciclos formativos de grado medio y de grado superior, las Administraciones educativas establecerán reservas de plazas atendiendo a los criterios que en dicha norma se expresan, pues estimamos que alguna referencia al mismo debería de existir.

Como mejora técnica, se hace referencia a la Ley 2/2006, cuando se trata de la Ley Orgánica 2/2006.

- En el artículo 4, las medidas a las que se refiere el apartado 3 resultan una concreción de las ya previstas en el artículo 26 del Decreto 301/2009, entendiéndose que dichas medidas tienen carácter de medidas mínimas para aquellos centros de excelencia deportiva que resulten designados conforme al artículo 3. Si es éste el sentido, debiere recogerse con una mayor claridad que la adopción de dichas medidas son de carácter obligatorio para éstos.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 20 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- El contenido del artículo 4 apartado 4, supone una concreción del artículo 26 apartado 4 del Decreto 336/2009, por lo que estimamos que sería recomendable, a efectos de una mayor seguridad jurídica, y dado que viene a reproducir el mismo tenor que ya se encuentra en ese precepto, hacer alusión al mismo. Se hace necesaria una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Sin esa remisión se estaría reproduciendo el mismo tenor normativa en normas de distinto rango de donde deriva la posibilidad de establecer la exención. La remisión deberá indicarse mediante expresiones como “de acuerdo con”, “de conformidad con”.

- En cuanto al artículo 5, respecto a la tutoría cumple mencionar lo mismo que se ha señalado en el precepto anterior, dado que así viene recogido en el artículo 26 apartados 2, 3 y 4 del Decreto 336/2009. Por otro lado, el precepto es respetuoso con el sistema establecido para el acceso de las tutorías con el procedimiento de provisión de puestos específicos con carácter provisional, cuando se realiza una remisión a la Orden de 10 de junio de 2020 por la que se regulan los procedimientos de provisión, con carácter provisional, de puestos de trabajo docentes, la movilidad por razón de violencia de género y víctimas de terrorismo, las bolsas de trabajo docentes, así como las bases aplicables al personal integrante de las mismas. No obstante, se realiza una remisión únicamente al artículo 19.2 debiéndose añadir que se respetarán los principios generales aplicables a los procedimientos de provisión y regulación de bolsas de trabajo que se encuentran reconocidos en el artículo 3 de dicha Orden, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

- En el artículo 7 estimamos que una remisión genérica al término “órdenes” permitiría excluir otros instrumentos normativos con rango suficiente que en el futuro incidieren en el horario lectivo del profesorado.

C. Capítulo III.

- En el artículo 11, recoge la posibilidad de adquirir el uso de instalaciones, a través de convenios de colaboración lo cual permite suscitar ciertas dudas en cuanto al modelo escogido y lo realmente pretendido. En primer lugar, la Orden solo menciona una forma de adquirir de otras Administraciones Públicas dichas instalaciones si le hiciere falta, expresando que se hará a través de convenios de colaboración. El convenio de colaboración por sí solo no constituye un negocio jurídico patrimonial, sino un instrumento que puede instrumentalizarlo.

D. Capítulo IV, advertimos corregidas las advertencias realizadas por el informe de la Secretaría General Técnica. Especialmente en lo relativo al procedimiento de admisión en ciclos formativos de la modalidad dual.

E. Capítulo V, advertimos corregidas las advertencias realizadas por el informe de la Secretaría General Técnica.

F. Parte final.

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 21 / 22
VERIFICACIÓN	PzPpxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Se estima innecesario realizar una Disposición Adicional Segunda con el contenido del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que ya resulta de aplicación. Para evitar confusión o reiteración al menos debería referenciarse. (Cuestión que se ha observado que ha sido puesto de manifiesto en el informe de la Secretaría General Técnica). No se comparte que sea aclaratoria si no se referencia.

En la Disposición Adicional Sexta, aludiría a Delegación Territorial “o Provincial”. La delegación no resulta necesaria compartiendo el criterio de la Secretaría General Técnica. No se comparte que sea aclaratoria si no se referencia.

CUARTA. - Desde el punto de vista estrictamente formal o de técnica normativa, como mejora técnica, ex artículo 80 del ROFGJJA y CLJA, en cuanto a la entrada en vigor se señala que lo hará al día siguiente de su publicación en el B. O. J. A., pudiendo figurar en el expositivo alguna alusión a esta premura, ya que ello supone una alteración del régimen supletorio del Código Civil, que establece la regla general de la entrada en vigor a los 20 días desde su publicación en el Boletín.

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Haciendo constar la premura, con que se ha solicitado la emisión del informe a esta Asesoría Jurídica, habiéndose tenido sólo horas, no ha sido posible un examen más detallado y exhaustivo. Se ha atendido fundamentalmente a la tramitación procedimental, sobre la cual se han realizado advertencias, así como también a la posible colusión o conflicto de competencias dada la materia de carácter compartido sobre la que versa. Observamos que este mismo inconveniente se ha tenido según se menciona en el informe de la Secretaría General Técnica, por lo que se advierte de esta circunstancia, dado que estos informes son garantías de seguridad jurídica y acierto en la tramitación procedimental del proyecto de Orden que se tramita.

Salvo las observaciones más arriba citadas, con relación a la instrucción y tramitación del proyecto de Orden, el resto del contenido se estima ajustado a Derecho.

Es cuanto tengo el honor de someter a la consideración de V.I. sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

En Sevilla, a 4 de junio de 2021.
El Letrado de la Junta de Andalucía.

Fdo.: Joaquín María Barrón Tous

Firmado por: BARRON TOUS JOAQUIN MARIA		04/06/2021 16:28	PÁGINA 22 / 22
VERIFICACIÓN	PzPxD4\$M8L0e89Ui5fpLnsigREdjy	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	