

INFORME JURÍDICO SS.CC 2022/33 SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREAN LAS ESCUELAS DE ARTE Y SUPERIORES DE DISEÑO DEPENDIENTES DE LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE APRUEBA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LAS MISMAS. EXPTE.: 745/2020.

Asunto: Disposiciones generales. Reglamentos. Decretos del Consejo de Gobierno. Educación. Creación Escuelas de arte y superiores. Gobierno en funciones.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Deporte el proyecto de Decreto referenciado para la emisión del informe jurídico 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 los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 3 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe preceptivo sobre proyecto de Decreto arriba referenciado, acompañándose el expediente vía consigna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS


PRIMERA.- INFORME PRECEPTIVO. OBJETO.

El presente Informe Jurídico reviste carácter preceptivo conforme al artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, anteriormente citado.

El presente proyecto de Decreto tiene por objeto crear las Escuelas de Arte y Superiores de Diseño dependientes de la Consejería competente en materia de educación de la Comunidad autónoma de Andalucía, así como aprobar el Reglamento Orgánico de las mismas.

En cuanto a su estructura, conforme al “Borrador 3 26/04/2022” remitido para Informe Jurídico, el proyecto de Decreto se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, integrada a su vez por el articulado y por la parte final. El articulado se estructura en dos preceptos: el artículo 1, por el que se crean diversas escuelas de artes y superiores de diseño; y el artículo 2, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas de arte y superiores de diseño dependiente de la Consejería competente en materia de



| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 1/12 |
|  | | | |



educación en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En cuanto a la parte final, la misma se compone de dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias y seis Disposiciones Finales. Finalmente se incorpora el Reglamento orgánico que regula la organización y funcionamiento de las escuelas de arte y superiores de diseño dependientes de la Consejería competente en materia de educación en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el cual se compone de un total de 99 artículos.

SEGUNDA.- ENCUADRAMIENTO COMPETENCIAL.

Desde el punto de vista competencial es dable considerar que la Comunidad Autónoma de Andalucía es competente para regular la materia que nos ocupa mediante el dictado del presente proyecto de Decreto en atención a las previsiones del **artículo 52 del Estatuto** de Autonomía para Andalucía (EAA), convenientemente citado en la parte expositiva del proyecto normativo examinado.

En efecto, el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye en el artículo 52.1 a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, incluidas las enseñanzas de educación infantil, la competencia exclusiva, que incluye, la programación y creación de centros públicos, su organización, régimen e inspección. Por su parte el artículo 52.2 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con la ordenación del sector y de la actividad docente.

Estas previsiones estatutarias deben ponerse en conexión con el artículo 149.1.30ª de la Constitución, a tenor del cual corresponde al Estado 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.

Al respecto ha de considerarse que el ejercicio de las competencias exclusivas comprende, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 42.2.1º** del Estatuto de Autonomía *“la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución”*, en tanto que el ejercicio de las competencias compartidas comprende, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.2.2º *“la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución”*.

TERCERA.- MARCO NORMATIVO.

El marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto de Decreto resulta de diversas disposiciones normativas, estatales y autonómica, de las que se da cuenta convenientemente en la parte expositiva del proyecto examinado, a saber: la **Ley Orgánica 8/1985**, de 3 de julio, reguladora del Derecho a

Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

| | | | |
|-------------|--------------------------------|--------|------------|
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 2/12 |
| | | | |



la Educación (que establece en su artículo 17 que la creación y supresión de los centros públicos corresponde al Gobierno o al Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma); la **Ley Orgánica 2/2006**, de 3 de mayo, de Educación, que regula las enseñanzas artísticas en el capítulo VI del título I (disponiendo en el apartado 1 del artículo 45 que las enseñanzas artísticas tienen como finalidad proporcionar al alumnado una formación artística de calidad y garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas y el diseño; y en el apartado 2 que las enseñanzas artísticas profesionales, entre otras, agrupan los grados medios y superior de artes plásticas y diseño, mientras que las enseñanzas artísticas superiores agrupan, entre otras, los estudios superiores de diseño; incorporando previsiones en cuanto a la organización de las enseñanzas artísticas superiores en el artículo 58; y precisando el apartado 5 del artículo 111 que corresponde a las Administraciones educativas determinar la denominación de aquellos centros públicos que ofrezcan enseñanzas agrupadas de manera distinta a las definidas, como ocurre en el presente caso; disponiendo el artículo 107.3 en cuanto al régimen jurídico de estos centros que corresponde a las Comunidades Autónomas regular la organización de los centros que ofrezcan algunas de las enseñanzas artísticas superiores; y estableciendo el artículo 118.6 respecto a la participación en el funcionamiento y gobierno de los centros que corresponde a las Administraciones educativas regular la participación en los centros que impartan enseñanzas artísticas superiores de acuerdo con la normativa básica que establezca el Gobierno); el **Real Decreto 1614/2009**, de 26 de octubre, establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas por la citada Ley Orgánica, desarrollando a ésta por lo que a las enseñanzas artísticas superiores se refiere; a nivel autonómico, la **Ley 17/2007**, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, que regula las enseñanzas artísticas en el capítulo VI del título I, dedicando su título IV a la regulación de los centros docentes, disponiendo el artículo 128 en cuanto al reglamento de organización y funcionamiento que el mismo recogerá las normas organizativas y funcionales que faciliten la consecución del clima adecuado para alcanzar los objetivos que el centro se haya propuesto y permitan mantener un ambiente de respeto, confianza y colaboración entre todos los sectores de la comunidad educativa, el artículo 129 que el proyecto de gestión de los centros públicos recogerá la ordenación y utilización de los recursos del centro, tanto materiales como humanos, estableciendo el artículo 90 que los órganos colegiados de gobierno de los citados centros son el Claustro de Profesorado y la Junta de Centro y que el equipo directivo de los centros superiores de enseñanzas artísticas estará integrado por la dirección, la vicedirección de extensión cultural y artística, la vicedirección de ordenación académica y cuantos se determinen reglamentariamente y que la selección, composición y competencias de los órganos de gobierno de los centros superiores de enseñanzas artísticas serán establecidas también reglamentariamente; y la **Orden de 16 de marzo de 2012**, por la que se autoriza la impartición con carácter experimental de las enseñanzas artísticas superiores de Diseño en determinadas escuelas de arte a partir del curso académico 2012/2013, autorizó a determinadas escuelas de arte a impartir estas enseñanzas durante un período de dos cursos académicos, transcurridos los cuales la Consejería competente en materia de educación autorizaría, con carácter definitivo, la impartición de las mismas en los centros que determinase.

Junto a estas disposiciones normativas (amén de otras menciones) de las que se da cuenta en la parte expositiva del proyecto normativo examinado es dable considerar la conveniencia de citar otras disposiciones normativas de relevancia que completan dicho marco normativo tales como la **Ley 13/2007**, de 26 de noviembre, de prevención y protección integral contra la violencia de género (tenida en cuenta en la redacción del artículo 50.4 del Reglamento orgánico que incorpora el proyecto de Decreto, conforme reconoce la Disposición final tercera del proyecto examinado); la **Ley 12/2007**, de 26 de noviembre, para la

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 3/12 |
| | | | |



promoción de la igualdad de género en Andalucía (tenida en cuenta en la redacción de los artículos 22.3, 27.2, 29.3, 29.5 y 57.2 del Reglamento orgánico, conforme reconoce la Disposición final cuarta del proyecto examinado); y la **Ley 3/2021**, de 26 de julio, de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado (tenida en cuenta en la redacción del artículo 81.2 del Reglamento orgánico, conforme reconoce la Disposición final cuarta del proyecto examinado).

Por último, en cuanto al rango de Decreto del proyecto normativo que nos ocupa habría que tener en consideración, a los efectos de completar el marco normativo de referencia, lo dispuesto en la **Ley 6/2006**, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LGCAA en adelante), ya que mediante el presente proyecto de Decreto, de un lado, se crean escuelas de arte y superiores de diseño y de otro lado, se aprueba el reglamento orgánico de las mismas, de modo que, en cuanto a la creación de las escuelas, esta competencia se ejerce a través del Consejo de Gobierno de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.8 de la citada Ley (que atribuye al Consejo de Gobierno “8. *Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan*”), correspondiendo a la Consejería de Educación y Deporte, a tenor del artículo 21.3 de la citada norma proponer este proyecto de Decreto por ser de su competencia; y en cuanto a la aprobación del reglamento, esta competencia se ejerce a través del Consejo de Gobierno de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.22 de la citada Ley (que atribuye al Consejo de Gobierno “*Cualquier otra atribución que le venga conferida por las leyes y, en general, entender de aquellos asuntos que por su importancia o naturaleza requieran el conocimiento, deliberación o decisión del Consejo de Gobierno*” el artículo 44 de la citada Ley atribuye al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía (artículo 119.3) y las leyes.

CUARTA.- TRAMITACIÓN PROCEDIMENTAL.

4.1.- Respecto de la tramitación procedimental del proyecto de Decreto examinado, en vista del expediente administrativo remitido (y particularmente de lo indicado en el Informe de la Secretaría General Técnica de fecha 16-9-2021) se aprecia, como consideración de carácter general, que se han seguido hasta ahora las previsiones sobre la elaboración de los reglamentos contenidas en el artículo 45 de la LGCAA así como las contenidas en los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC en adelante), constando en el expediente tramitado el cumplimiento del trámite de consulta pública (con arreglo a lo previsto en el artículo 45.1.a de la LGCAA), las memorias, informes dictámenes y aprobaciones preceptivos (a que se refiere el artículo 45.1.b y c y 45.2 de la LGCAA), así como el cumplimiento de los trámites de audiencia a la ciudadanía y de información pública (regulados en la letra d del citado artículo 45.1 de la LGCAA).

4.2.- **Informe de adaptaciones.** Como consideración de carácter particular, se aprecia que en el Informe (de fecha 3-8-2021) de adaptaciones realizadas en el proyecto de Decreto en función de las observaciones realizadas al borrador 1 (doc. 41) se incorporan (con el número 6) diversas modificaciones realizadas a propuesta del órgano proponente bajo la siguiente justificación: “*En el transcurso de la fase de redacción técnica de este proyecto normativo se ha venido a promulgar la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de*

Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

| | | | |
|-------------|--------------------------------|--------|------------|
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 4/12 |
| | | | |



diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, publicada en el BOE de 30 de diciembre de 2020, por lo que se ha revisado el texto y se han introducido las siguientes modificaciones...”.

Al respecto es dable apreciar, por un lado, que no todas las aludidas modificaciones parecen responder a los cambios normativos operados por la citada Ley Orgánica; y por otro lado que tales modificaciones han supuesto un cambio en el texto normativo originario (generando el borrador 2) que fue el sometido a los preceptivos trámites de audiencia e información pública y de informes y dictámenes, de modo que los potenciales destinatarios de la norma que realizaron aportaciones sobre ella (en su redacción como borrador 1) no han tenido la posibilidad de emitir su opinión sobre tales nuevas cuestiones que han sido introducidas por el órgano proponente en el segundo borrador del texto normativo ni la posibilidad de poder pronunciarse sobre las mismas contando al efecto con toda la información precisa para ello, tal y como prevé el artículo 133.3 de la LPAC.

Es por ello que, al objeto de que la tramitación procedimental del proyecto normativo examinado cuente con las necesarias garantías formales, debería motivarse adecuadamente en el expediente administrativo que tal proceder no supone afectación alguna a los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por el proyecto normativo que nos ocupa, de ser tal el caso, teniendo en cuenta a tales efectos que este tipo de trámites tienen por finalidad hacer efectivo en el orden material o de la realidad de las cosas el principio de participación que recoge el artículo 105 de la Constitución Española, que el legislador (ex artículo 133.4 de la LPAC) considera la posibilidad de prescindir de dichos trámites como una excepción a la regla general, así como que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha venido señalado en numerosas ocasiones que las solemnidades previstas en el artículo 105 de la Constitución en los procedimientos de elaboración de los reglamentos tienen una orientación teleológica con una doble proyección, referida no solo a la garantía ad extra sino también a otra garantía *ad intra* para asegurar la legalidad y acierto de la medida, a través de los informes y dictámenes preceptivos que se incorporan al expediente.

4.3.- Trámite de Audiencia. Por otro lado se aprecia, en cuanto al trámite de audiencia, que consta en el expediente tramitado el cumplimiento de dicho trámite de audiencia a diversas entidades, entre ellas sindicatos, si bien resulta especialmente relevante, de acuerdo con lo establecido en los artículos 43.5 y 45.1.c de la LGCAA, que en el Informe de valoración sobre la necesidad y el alcance de los trámites de audiencia e información pública (doc. 6) resulte debidamente motivado que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se vean afectados por el proyecto normativo se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se considere que las mismas ostentan la necesaria representatividad (que la agrupe o represente) y que sus fines guarden relación directa con el objeto del proyecto normativo en cuestión.

4.4.- Publicidad activa. Por lo que hace al cumplimiento de la normativa en materia de transparencia pública, sobre la necesidad de que tanto el texto del proyecto de Decreto sometido a los trámites de audiencia e información pública, como la práctica del trámite de consulta previa, el acuerdo de inicio del procedimiento y las memorias e informes preceptivos hayan sido publicados en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, dando así cumplimiento a lo exigido en el artículo 13.1, párrafos c) y d) de la Ley 1/2014, de 24 de

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación:VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 5/12 |
| | | | |



junio, de Transparencia Pública de Andalucía, es dable considerar que debería incluirse en el expediente una diligencia acreditativa del cumplimiento de estos requisitos de publicidad y transparencia.

En este sentido, en relación a la publicidad activa, es dable considerar que el Consejo Consultivo de Andalucía viene apuntando la necesidad de que en el expediente administrativo conste acreditado que se ha producido la publicación de la información de relevancia jurídica en cumplimiento de la obligación de publicidad activa, sin que en el expediente administrativo que nos ocupa conste el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (salvo error en la comprobación efectuada), toda vez que no existe en el expediente ninguna diligencia o certificación referida al cumplimiento de tales obligaciones de publicidad activa derivadas del artículo 13.1 de la citada Ley 1/2014, y del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica, limitándose la Memoria de cumplimiento del principio de buena regulación (doc. 22) a señalar que *“Por otra parte, en el proceso de tramitación del proyecto de Decreto está prevista la participación activa de los potenciales destinatarios a través del trámite de audiencia e información pública, justificándose así los objetivos que persigue la Ley”*.

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicite el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debería publicarse también el proyecto normativo, así como las memorias e informes que conformen el expediente administrativo.

4.5.- Evaluación de impacto en la familia. No consta en el expediente tramitado que se haya efectuado una memoria de análisis de impacto del proyecto normativo en materia de familia de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas según la cual: *“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”*.

4.6.- En cuanto a la necesidad de solicitar **dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía**, puesto que el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los *“Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones”*, es dable considerar que efectivamente resultaría preceptivo recabar dicho dictamen del Consejo Consultivo en el caso que nos ocupa puesto que se están desarrollando los preceptos anteriormente citados de las leyes reguladoras de la educación, todo ello máxime teniendo en cuenta que en esta cuestión se ha de proceder conforme a un principio de interpretación amplia de lo que son reglamentos ejecutivos, como así ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de mayo de 2003, en la que tras identificar aquellos como los que *“completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes”*, considera que *“Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad”*.

4.7. Consejo de Gobierno en funciones. En otro orden de cosas, debe considerarse la circunstancia de que el Consejo de Gobierno se encuentra actualmente en funciones, dado que el Decreto del Presidente 4/2022, de 25 de abril acordó la disolución del Parlamento de Andalucía y la convocatoria de elecciones para

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación:VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 6/12 |
| | | | |



el día 19 de junio de 2022. Por ello, parece conveniente plantearnos si el Consejo de Gobierno podría aprobar el presente Decreto encontrándose aún en funciones.

Al respecto, debemos partir de lo dispuesto en lo dispuesto por el artículo 120 EAA, según el cual: “*El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones al Parlamento (...) continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno*”. Por su parte, la LGCAA establece en su artículo 37, apartados 3 y 5 cuál es el margen de actuación del que dispone el Gobierno mientras se encuentre en funciones, previendo el apartado 3 de dicho precepto que: “*El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Consejo de Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, limitándose su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados*”. El apartado 5 completa estas previsiones desde un punto de vista negativo, disponiendo que: “*El Consejo de Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Aprobar el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. b) Presentar proyectos de ley al Parlamento de Andalucía*”.

Son diversos los pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la procedencia de que un Gobierno en funciones apruebe normas jurídicas. De dichos pronunciamientos cabe extraer una serie de criterios generales, que aparecen claramente sintetizados en la sentencia de 27 de diciembre de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal: 1. La existencia de un Gobierno en funciones es una exigencia constitucional, por cuanto el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo, si bien su actuación está sometida a limitaciones. 2. Queda fuera del ámbito de actuación de un Gobierno en funciones el establecimiento de nuevas orientaciones políticas que puedan entrañar un condicionamiento compromiso o impedimento para las orientaciones políticas que fije el nuevo Gobierno. 3. Debe procederse a un examen caso por caso de los supuestos que se planten, atendiendo a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca.

Estos criterios pueden entenderse complementados por lo expuesto en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005 en la cual se razona que: “*(...) por gestión del despacho ordinario de los asuntos públicos ha de entenderse la gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza. (...) No es la presencia de una motivación o juicio políticos lo que excede a la gestión ordinaria de los asuntos públicos (...), sino la adopción de decisiones que, por su contenido en las circunstancias concretas en las que se toman, impliquen una nueva orientación política o condicionen, comprometan o impidan la que deba adoptar el nuevo Gobierno*”.

También la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía ha acogido estos criterios, entre otros, en sus Dictámenes 947/2018 y 948/2018, ambos de 20 de diciembre de 2018. Igualmente los encontramos plasmados en el informe SSPI000066/18, emitido el 20 de noviembre de 2018 por los Servicios Centrales de este Gabinete Jurídico a petición de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública.

Pues bien, aplicando estas consideraciones al supuesto que nos ocupa es dable apreciar, a juicio del Letrado que suscribe, que nos hallaríamos -tanto en lo relativo a la creación de nuevas escuelas mediante la

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 7/12 |
| | | | |



supresión de otras como en lo relativo a los criterios que incorpora el nuevo Reglamento orgánico que aprueba el proyecto normativo examinado- ante una materia que excedería de la gestión del despacho ordinario de los asuntos públicos al no hallarse completamente ausente de valoraciones y decisiones en las que entren en juego criterios políticos y en la medida en que pueden entrañar un condicionamiento, compromiso o impedimento para las orientaciones políticas que fije el nuevo Gobierno en tanto en cuanto se produce una reorientación de un aspecto de la política educativa -creación de centros docentes mediante transformación de los ya existentes- y en la medida en que se procede a una revisión y modificación de la normativa actualmente vigente en la materia “...para dar respuesta a las necesidades detectadas en la práctica” (según la Memoria de cumplimiento del principio de buena regulación) que, siquiera por razones de prudencia, no debería ser adoptada por un Gobierno en funciones sino por el Gobierno resultante de las elecciones celebradas, todo ello a los cumplidos efectos de una mayor seguridad jurídica.

QUINTA.- CONTENIDO EXPOSITIVO Y DISPOSITIVO.

Pasando ya al texto del proyecto cabe realizar las siguientes consideraciones de legalidad:

5.1.- **Parte Expositiva.** Como apuntábamos en la consideración tercera de este informe jurídico, en la parte expositiva sería conveniente aludir a otras disposiciones normativas de relevancia que completan el marco normativo enumerado en la medida en que han sido tenidas en cuenta en la redacción de diversos artículos del Reglamento. Tal sería el caso de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de prevención y protección integral contra la violencia de género, de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y de la Ley 3/2021, de 26 de julio, de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado.

5.2.- **Disposición adicional.** Se somete a consideración del Centro Directivo peticionario la conveniencia, si así se estimara por razones técnicas, de introducir una nueva disposición adicional en el proyecto normativo en la que se prevea que “Del contenido del presente Decreto se dará traslado al Registro de Centros Docentes, según lo dispuesto por el Decreto 151/1997, de 27 de mayo, por el que se crea y regula el Registro de Centros Docentes, mediante las correspondientes anotaciones”, todo ello a fin de garantizar que en dicho registro público queden inscritos los centros docentes que se crean en el artículo 1 del presente Decreto.

5.3.- **Disposición Derogatoria.** Debería incorporarse al texto examinado una Disposición Derogatoria que deje sin efecto el vigente Decreto 360/2011, de 7 de diciembre, que Aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Arte, toda vez que éstas últimas van a desaparecer al transformarse en “Escuelas de Arte y Superior de Diseño” y en la medida en que el Reglamento orgánico que incorpora el proyecto normativo examinado prevé (artículo 1) su aplicación a las escuelas de arte y superiores de diseño de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dependientes de la Consejería competente en materia de educación.

Habría de valorarse también por el Centro Directivo peticionario la derogación de la Orden de 19 de marzo de 2012 por la que se Regula la organización y el funcionamiento de las escuelas de arte, así como el horario de los centros, del alumnado y del profesorado, si quiera mediante la mención genérica según la cual

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 8/12 |
| | | | |



“Quedan igualmente derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto”.

A este respecto es dable considerar que el actual Decreto 360/2011 contiene una Disposición derogatoria única que deroga el Decreto 211/2005, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Arte de Andalucía y la Orden de 29 de noviembre de 2005, por la que se regulan determinados aspectos sobre la organización y el funcionamiento de las Escuelas de Arte, previendo además que queden derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

5.4.- **Disposición final sexta.** La Disposición final sexta contempla la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, si bien se somete a consideración del Centro Directivo petionario la posibilidad, si se estimara conveniente por razones técnicas, de acotar sus efectos académicos y administrativos a una determinado curso escolar (tal y como se ha hecho en los más recientes Decretos: el Decreto 64/2022, de 10 de mayo, por el que se modifica la red de centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 225/2021, de 21 de septiembre, por el que se crean y se suprimen determinadas escuelas infantiles en la Comunidad Autónoma de Andalucía).

5.5.- **Reglamento orgánico de las escuelas.** En relación al Reglamento cabe efectuar las siguientes consideraciones de legalidad:

El **artículo 50** del Reglamento menciona entre las competencias de la persona que ejerza la dirección del centro la relativa a “*b) Firmar convenios de colaboración, previo informe favorable de la Junta de Centro, con entidades para la formación del alumnado en centros de trabajo y para la realización de las prácticas externas, para promover manifestaciones artísticas del alumnado en espacios escénicos externos, así como para promover la participación del alumnado en tareas de investigación*”.

Al respecto es dable considerar que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público define los convenios como acuerdos con efectos jurídicos “*adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común*”, acotando de este modo, desde un punto de vista subjetivo, las personas o entidades que pueden suscribirlos.

Es por ello que, al no quedar encuadrados los directores de centros docentes entre las posibles partes firmantes de los convenios de colaboración regulados en la citada Ley, es dable concluir que los mismos carecen de competencia originaria para suscribir convenios de colaboración, tal y como prevé el citado Reglamento, máxime teniendo en cuenta, por un lado, que el artículo 132 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación no incluye entre las competencias del director o directora la de suscribir convenios de colaboración (como sí hace, por ejemplo, con la de realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, así como autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto del centro), limitándose a contemplar la competencia de “*impulso*” de la colaboración con las familias, con instituciones y con organismos que faciliten la relación del centro con el entorno y la competencia de “*promoción*” de experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de

Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

| | | | |
|-------------|--------------------------------|--------|------------|
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 9/12 |
| | | | |



organización, etc., competencias ambas que no habilitan a los directores para la adquisición de compromisos mediante la firma de un convenio de colaboración con terceros; y por otro lado, teniendo en cuenta que el artículo 26.i) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA en adelante), atribuye a los titulares de las Consejerías la facultad de suscribir los convenios relativos a asuntos propios de su Consejería, con la única salvedad relativa a los casos en que corresponda al Consejo de Gobierno (tal y como acertadamente se apunta en el informe de la Secretaría General Técnica, doc. 43).

Todo ello sin perjuicio de que dicha competencia para suscribir convenios de colaboración pueda ser delegada por los titulares de las Consejerías en el director o directora de un centro, tal y como se contempla en el artículo 123.5 de la citada Ley Orgánica 2/2006 al prever que “Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro”), o bien pueda ser objeto de desconcentración cuando las circunstancias de carácter organizativo, funcional o territorial lo hagan necesario, justificándose cumplidamente (ex artículo 100 LAJA).

Y todo ello también sin perjuicio de lo establecido en materia de acuerdos de colaboración formativa en los artículos 27 y ss. de la Orden de 28 de septiembre 2011 que Regula los módulos profesionales de formación en centros de trabajo y de proyecto para el alumnado matriculado en centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en lo que resulte de aplicación al caso que nos ocupa.

En el **artículo 53** del Reglamento se relacionan las competencias de la persona que ejerza la vicedirección de ordenación académica, incluyendo -entre otras- las relativas a “d) Ejercer, por delegación de la persona que ejerza la dirección y bajo su autoridad, la presidencia de las sesiones de la comisión de coordinación académica. e) Ejercer, por delegación de la dirección y bajo su autoridad, la jefatura del personal docente en todo lo relativo al régimen académico y controlar la asistencia al trabajo del mismo”.

A este respecto ya se apuntó en el informe de la Secretaría General para la Administración Pública (doc. 33) que “Habría que tener en cuenta que las delegaciones de competencias se deben realizar por el órgano delegante que tiene atribuida la competencia, no por una norma de un órgano distinto al delegante”, a lo que en el Informe de adaptaciones a las alegaciones efectuadas (doc. 41) se contestó por el centro directivo proponente que “se considera que este reglamento es el texto normativo adecuado para determinar las citadas delegaciones”.

Pues bien, a juicio del Letrado que suscribe, asiste la razón en Derecho a la Secretaría General para la Administración Pública toda vez que el legislador prevé que la técnica de la delegación de competencias descansa sobre el principio dispositivo de tal modo que sea el órgano delegante el que decida, haciendo efectiva o revocando, la delegación en un tercero de las funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico le atribuye (a tales efectos el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público prevé que sean “Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas” los que procedan a delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos mediante el dictado de la correspondiente resolución administrativa de delegación), no resultando así pues conforme a Derecho que una delegación de competencias venga establecida *ex lege* (por una disposición de carácter general) toda vez que dicha previsión normativa vendría a alterar el principio dispositivo de referencia así como el principio de irrenunciabilidad de la competencia establecido en el artículo 8 de la citada Ley 40/2015 cuando afirma que

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 10/12 |
| | | | |



“1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”, y el principio de no alteración de la titularidad de la competencia, también establecido en el citado artículo 8 cuando señala que “La delegación de competencias (...) no suponen alteración de la titularidad de la competencia”.

El artículo 97.4 del Reglamento prevé que “4. Las correcciones y medidas disciplinarias que se impongan serán inmediatamente ejecutivas y, una vez firmes, figurarán en el expediente académico del alumno o alumna”, lo que a juicio del Letrado que suscribe no se compadece bien con lo establecido en el artículo 124.2 in fine de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que circunscribe la ejecutividad inmediata a las medidas correctoras por la comisión de faltas leves al establecer que “Las decisiones de adoptar medidas correctoras por la comisión de faltas leves serán inmediatamente ejecutivas”.

En consecuencia, teniendo en cuenta que por virtud del principio de jerarquía normativa cualquier previsión del Reglamento sobre este particular debería ajustarse a estas previsiones del legislador estatal, la actual redacción del artículo 97.4 debería revisarse toda vez que atribuye eficacia ejecutiva inmediata a cualesquiera correcciones y medidas disciplinarias, independientemente de su gravedad, con vulneración del derecho del alumnado que resulte expedientado por la comisión de faltas de cierta entidad o relevancia, al suponer una merma de su derecho de defensa de sus intereses.

Por otro lado y como consideración de carácter general para este artículo 97, a juicio del Letrado que suscribe el mismo debería abordar, atendiendo a su propia denominación (“Procedimiento de actuación”) y encuadramiento sistemático (en el Capítulo IV relativo al “Procedimiento para la imposición de las correcciones y de las medidas disciplinarias”), las diversas cuestiones relacionadas con el procedimiento para la imposición de las correcciones y de las medidas disciplinarias relacionadas en los artículos precedentes (tales como el instructor, la debida separación de la fase instructora y de resolución, el régimen de abstención, recusación, etc.).

SEXTA.- TÉCNICA NORMATIVA.

En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, se efectúan las siguientes consideraciones de carácter técnico-normativo:

6.1.- **Parte expositiva.** La cita *in fine* que se realiza en la parte expositiva al artículo 27.9 de la LGCAA debe subsanarse, toda vez que, en los términos apuntados en la consideración tercera de este informe jurídico, la competencia que ejerce el Consejo de Gobierno a los efectos que nos ocupan resulta de lo establecido en el artículo 27.8 de la citada Ley que atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para “8. Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan” (aludiendo el apartado 9 del citado precepto a la competencia para “Elaborar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma”).

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------|------------|
| Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | | | |
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 11/12 |
| | | | |



6.2.-La **Disposición adicional primera**, bajo la rúbrica “Referencias normativas a los órganos suprimidos” prevé que “Las referencias del ordenamiento jurídico a las jefaturas de estudio en las enseñanzas artísticas superiores de diseño se entenderán realizadas a la vicedirección de ordenación académica que se crea en este Decreto”, no siendo en puridad el Decreto sino el Reglamento orgánico que el mismo aprueba e incorpora el que aborda la regulación de esta materia. Es por ello que, como mejora técnica y a efectos de una mayor claridad y concisión, la redacción de esta disposición podría ser la siguiente (en correspondencia a la redacción contenida en la Disposición final segunda): “Las referencias del ordenamiento jurídico a las jefaturas de estudio en las enseñanzas artísticas superiores de diseño se entenderán realizadas a la vicedirección de ordenación académica prevista en el Reglamento orgánico que se aprueba mediante el presente Decreto”.

6.3.- Del mismo modo, la **Disposición transitoria segunda** debería aludir, en su primer apartado *in fine*, a “... la constitución de las Juntas de Centro previstas en el Reglamento Orgánico que se aprueba mediante el presente Decreto”, en lugar de aludir a “...las Juntas de Centro que se establecen de acuerdo con lo recogido en este Reglamento Orgánico”, toda vez que tal previsión normativa no se incorpora en el aludido Reglamento sino en el Decreto, en su disposición transitoria.

6.4.- También debería mejorarse la redacción de las **Disposiciones finales tercera y cuarta**, precisando que los diversos preceptos a que alude son del Reglamento orgánico que aprueba el Decreto.

Por lo demás, se informa favorablemente el proyecto de Decreto remitido, a salvo su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

Es cuanto me cumple informar.

El Letrado de la Junta de Andalucía.

Fdo.: Javier Lomas Oya.

Código Seguro de Verificación: VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

| | | | |
|-------------|--------------------------------|--------|------------|
| FIRMADO POR | EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA | FECHA | 20/07/2022 |
| ID. FIRMA | VH5DPHVUP22S3U4A8KTEM5H7VYTEB2 | PÁGINA | 12/12 |
| | | | |