

INFORME AJ-CDEFP 2025/141 PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE DESARROLLO EDUCATIVO Y FORMACIÓN PROFESIONAL POR LA QUE SE REGULAN LA FASE DE FORMACIÓN EN EMPRESA U ORGANISMO EQUIPARADO DE LOS GRADOS D Y E DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposición de carácter general. Orden FP. Formación en empresas.

Habiéndose remitido desde la Secretaría General Técnica petición de informe sobre el asunto arriba referenciado, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, y siendo varias la llamadas de diferentes departamentos a esta Asesoría Jurídica a los fines de contar con el informe a la mayor brevedad, cumple poner de manifiesto las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - 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 cuestión.

En el presente caso, en cuanto al título competencial y atendiendo a la redacción del borrador remitido, pretende ser encontrado en la competencia compartida en materia de educación y para el establecimiento de los planes de acción, incluida la ordenación curricular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y sin perjuicio de lo recogido en el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, a tenor del cual corresponde al Estado dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la misma a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

En línea con ello, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, regula en el Capítulo V del Título I la Formación Profesional, y determina que la ordenación de las enseñanzas de Formación Profesional establecidas en el mencionado Capítulo se efectuará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. La reforma llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional. La norma regula un régimen de formación y acompañamiento profesionales que, sirviendo al fortalecimiento, la competitividad y la sostenibilidad de la economía española, sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida y a las competencias demandadas por las nuevas necesidades productivas y sectoriales tanto para el aumento de la productividad como para la generación de empleo. Ha introducido importantes cambios en la Formación Profesional en relación con el currículo, a las ofertas, al carácter dual de las enseñanzas o a la orientación profesional, entre otros aspectos.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI	23/09/2025 15:05	PÁGINA 1 / 15
VERIFICACIÓN		



Como desarrollo de la citada Ley se aprobó el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional. Este Real Decreto viene a establecer la ordenación del Sistema de Formación Profesional, de modo que garantice un régimen de formación y acompañamiento profesionales, sirva al fortalecimiento y sostenibilidad de la economía, sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, las expectativas y las aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida y a las competencias demandadas por el mundo laboral, desde la necesaria confluencia y trabajo conjunto y compartido de las administraciones responsables en esta materia en cada una de las comunidades y ciudades autónomas. El Real Decreto pretende ser el marco para la progresiva adaptación del Sistema de Formación Profesional a las exigencias y las necesidades de cada territorio, de cada sector y de cada colectivo, asegurando coherencia entre ellos y sinergias para alcanzar el objetivo de una cualificación profesional de calidad. El Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, desarrolla lo establecido en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, dando cobertura reglamentaria, según se indica en la exposición de motivos, a la concreción de la flexibilización y accesibilidad del sistema planteadas, para que las administraciones responsables del desarrollo de las políticas en materia de Formación Profesional y su gestión desde cada comunidad autónoma trabajen conjuntamente, garantizando una oferta suficiente y adecuada de Formación Profesional, tanto para estudiantes como para personas trabajadoras, en todos y cada uno de los Grados previstos en el sistema, permitiendo el establecimiento de itinerarios formativos, que les acompañen, desde antes de acabar su escolaridad obligatoria y a lo largo de su vida laboral, y que concluya en la generalización de una nueva cultura del aprendizaje. Esta norma compele a las Administraciones educativas a establecer los currículos correspondientes a los Grados D y E, dentro de sus respectivas competencias, y del marco establecido por las leyes orgánicas precitadas. Siendo así, cualquier regulación de desarrollo en las Comunidades Autónomas se ve compelido a garantizar el respeto de las disposiciones en el Real Decreto contenidos, y que entre otras puede analizarse a la luz de la lectura de artículos como 9, 70, 71, 88, 106, 131 y todo el título IV además de las previsiones de la DT 6ª.

Con carácter general cualquier desarrollo normativo debe respetar, entre otras cuestiones, la naturaleza formativa y no laboral de dicha fase de formación que carece de currículo propio y diferenciado sin horario diferenciado, La asignación total de horas en el centro de formación y en la empresa u organismo equiparado deberá estar en consonancia con lo previsto en esta norma y las precisiones que efectúe cada Administración en la gestión de cada Grado. La concreción en cada centro del currículo de cada oferta formativa identificará la distribución horaria entre el centro de formación y la o las empresas a partir del cómputo horario fijado para cada módulo profesional. Su régimen podrá ser, en función de la duración del periodo de formación: general o intensivo. Los centros deberá disponer de Acuerdos con las empresas u organismos equiparados para los periodos de formación en empresa, así como régimen y organización de la misma y distribución de los resultados de aprendizaje a trabajar en ella y deberán informar a las personas en formación, con carácter previo a la matrícula en cada oferta formativa, de la previsión del régimen en que podrán realizar su formación en empresa, la duración de la formación en función del régimen ofertado, así como las características de cada régimen y los criterios de adjudicación de empresa y condiciones. El inicio de la estancia en la empresa u organismo equiparado requerirá: Tener cumplidos los dieciséis años y haber superado la formación en prevención de riesgos laborales, que será impartida por los centros del Sistema de Formación Profesional. Los alumnos podrán realizar la formación en empresa en un máximo de dos ocasiones en el marco de una oferta formativa.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI	23/09/2025 15:05	PÁGINA 2 / 15
VERIFICACIÓN		



Asimismo, se aprobó el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implantación del Sistema de Formación Profesional establecido por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

Es de alta relevancia conocer la afectación al planteamiento en este expediente reflejado de los términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 82/2025, de 26 marzo sobre diversos preceptos del Real Decreto 659/2023 que atañen al Grado D (ciclos formativos) y al grado E (Cursos de especialización), conforme a lo dispuesto en el artículo 51 y ss. de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 marzo. El Tribunal Constitucional estima parcialmente la demanda interpuesta desde la Generalidad de Cataluña y declara nulos algunos de los preceptos atendiendo a la carencia de habilitación legal en la que incurre la norma al regular aspectos como la duración de módulos profesionales de los programas formativos del Grado D; los requisitos relativos a la documentación a presentar en las solicitudes de Formación Dual para proceder a la asignación de alumnos para las estancias en empresas; sobre competencias de los equipos docentes del sistema de formación profesional; o respecto de la obligación imputada a centros privados no sostenido con fondos públicos de comunicar a las autoridades públicas competentes la realización de acciones formativas. La sentencia estima parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto y declara que son inconstitucionales y nulos: "el artículo 47.1.b), en los términos del fundamento jurídico 5.B.a), el segundo inciso del primer párrafo del artículo 155.2 ("Los centros recogerán las solicitudes de cada alumno o alumna con indicación de la preferencia en participar en el régimen general o intensivo, en el caso de ofertar una misma especialidad en ambos regímenes, así como de la preferencia de las empresas"), en los términos del fundamento jurídico 5.E.a); los apartados 2, 3, 4 y 6 del artículo 166; los apartados 2, 3 y 4 del artículo 203; el inciso "con una antelación no inferior a treinta días a la fecha de inicio" del primer párrafo, el segundo párrafo y los números 1 a 5 de la letra a) y el inciso "en un plazo no superior a dos meses desde la finalización de la acción formativa" de la letra c), todos ellos del artículo 205.1 del Real Decreto 659/2023, en los términos del fundamento jurídico 5.1".

Son otras muchas las resoluciones judiciales que merecen ser manejadas (por ejemplo STS secc. cuarta rec. casación 353/2019 de 5 de marzo de 2021 o STC 81/2021 o STC 39/2021) Sobre el espíritu de la jurisprudencia recaída en los últimos años procede señalar desde ya las cautelas que han de tener las CCAA al recalcar que la regulación de aspectos básicos de evaluación es competencia estatal, no pudiendo por ello fijar criterios que contravengan o cuestionen los criterios generales (en tal sentido se avanza que las exigencias y relevancias dadas a las pruebas de evaluación final presencial deben encajar en el refuerzo de idea de evaluación continua marcada por el legislador nacional o que los requisitos de esas evaluaciones no pueden alterar sustancialmente la idea de evaluación colegiada y global, o que la regulación de los títulos con validez en todo el territorio nacional es competencia del Estado y todo tratamiento al respecto por parte del legislador autonómico ha de resultar consecuente con ello).

Recientemente esta Comunidad Autónoma aprobó el Decreto 147/2025, de 17 de septiembre de 2025, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de los Grados D y E del Sistema de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía que alineado con las disposiciones estatales y entre otras cuestiones mantiene que en ningún caso podrá desarrollarse un módulo profesional, en su totalidad, por parte de la empresa u organismo equiparado durante el periodo entendido como de formación en empresa u organismo equiparado sin intervención directa del profesorado. A su vez serán los centros docentes, en el marco de su autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, quienes organizarán las

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		23/09/2025 15:05	PÁGINA 3 / 15
VERIFICACIÓN			



enseñanzas de los Grados D y, en su caso E, incluyendo la fase de formación en empresa u organismo equiparado en los módulos que mejor garanticen la adquisición de las competencias recogidas en los resultados de aprendizaje de cada enseñanza, atendiendo a los requerimientos y condicionantes de su entorno productivo. La Administración educativa ofrecerá asesoramiento y apoyo a las empresas y organismos equiparados para la efectiva integración del alumnado en la fase de formación. Asimismo, se les otorgará sellos de calidad o cualquier otra distinción que la Administración considere oportuna en reconocimiento a su colaboración en la fase de formación. El seguimiento de los resultados de aprendizaje alcanzados durante la fase de formación en empresa u organismo equiparado será realizado de manera coordinada entre la persona encargada de la tutoría dual en la empresa u organismo equiparado y el tutor o tutora dual del centro docente o la persona encargada de la coordinación dual en cada familia profesional. Se garantizará el contacto permanente entre el centro docente y la empresa u organismo equiparado tanto previo como durante el desarrollo de la fase de formación en empresa.

Cualquier regulación que se pretenda por la vía de la orden que ahora nos ocupa necesariamente debe casar y resultar congruente con los contenidos de la también muy reciente Orden de 18 de septiembre de 2025, por la que se regula la evaluación, certificación, acreditación y titulación académica del alumnado que cursa enseñanzas de los grados D y E del Sistema de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por lo demás la propuesta de orden que se nos somete a estudio consta de cuatro capítulos, que comprenden un total de veintiocho artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y seis anexos. Por razones temporales y de preceptividad del contenido del informe, el presente estudio no aborda el contenido del borrador de los anexos por lo que se está a disposición de cualquier estudio complementario ulterior que nos pueda ser solicitado de considerarse preciso analizar cuestión concreta atinente al contenido de dichos anexos y así sernos solicitado.

Ante ello son varias las consideraciones previas que proceden ser realizadas y parten de advertir que el texto nace de propuesta de la persona titular de la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente y precisa para su firma y publicación habilitación normativa en la persona titular de la Consejería. Se nos hace saber que no solo esa habilitación sino en gran medida el desarrollo reglamentario contenido en la propuesta realizada, penden de la aprobación de un Decreto que se sabe no publicado, en fase de tramitación y cotejo de legalidad último. Pese a la evidente inseguridad jurídica que ello genera, se nos insta el estudio e informe preceptivo del borrador de orden de forma urgente y se pide encarecidamente para su evacuación a la mayor brevedad dadas las fechas y el desarrollo de los cursos académicos de afectación.

Por otro lado, se conoce que atendiendo a los calendarios de aplicación, esta misma Consejería tiene aprobada una serie de resoluciones instrucciones y guías para la organización de esta fase de formación de afectación en principio para el curso 2024/2025 Muchos de los contenidos del proyecto de orden son copia y reflejo de las previsiones contenidas y en vigor en dicha actuaciones previas que no fueron objeto de valoración por esta Asesoría Jurídica.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		23/09/2025 15:05	PÁGINA 4 / 15
VERIFICACIÓN			



Ante este escenario, no solo se debe advertir que las garantías y estudios profundos de una propuesta de Orden tan extensa y novedosa y las labores de asesoramiento que a esta Asesoría Jurídica le corresponden resultan incompatible con no contar con los tiempos y reflexiones adecuados y con el reflejo de una óptima organización administrativa.

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

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

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

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con normativa específica de carácter propio determinante del cauce a través del cual se debe desarrollar la elaboración de las disposiciones autonómicas de carácter general. Nos referimos a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de noviembre), artículo 45, cuyo contenido es similar al del artículo 24 de la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno si bien se recuerda que ha sido objeto de diferentes modulaciones siendo la más reciente la producida vía Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero pero afectándole también el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre de 2021 y la disposición final 10.4 de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre

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

- a) Con carácter previo a la elaboración del proyecto del reglamento se sustanciará una consulta pública en los términos establecidos en la normativa básica estatal y en la Ley 7/2017, de 27 diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.
- b) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el órgano directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará la MAIN, donde se recoja y unifique la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad, y se realice una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación. Dicha Memoria se elaborará conforme a lo establecido en la normativa vigente en materia de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI	23/09/2025 15:05	PÁGINA 5 / 15
VERIFICACIÓN		



- c) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la disposición.
- d) Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.
Asimismo, dicha disposición será sometida a información pública durante el plazo indicado anteriormente, debiendo publicarse la iniciativa, al menos, en el Portal de la Junta de Andalucía. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho.
El trámite de audiencia y de información pública podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.
- e) No será necesario el trámite de audiencia previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en la letra c).
- f) Los trámites de audiencia a la ciudadanía y de información pública, regulados en la letra d), no se aplicarán a las disposiciones de carácter presupuestario u organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella, ni cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- g) Junto a la memoria o informe sucintos que conforman el expediente de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas, así como informe de valoración de las alegaciones planteadas en la tramitación del proyecto.

En todo caso, los proyectos de reglamentos deberán ser informados por la Secretaría General Técnica respectiva, por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes. Finalmente, será solicitado, en los casos que proceda, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. La entrada en vigor de los reglamentos requiere su íntegra publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

En el presente caso y además de lo poco ortodoxo de la tramitación seguida y que ya hemos expuesto, consta informe de validación del expediente de la SGT de 23 de abril de 2025 y otro de septiembre del año en curso. Se recuerda que es el servicio de legislación de la Consejería es que debe advenir la concurrencia de todas las actuaciones preceptivas a realizar y que resultan previas al paso de solicitud del presente informe al Gabinete Jurídico.

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

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		23/09/2025 15:05	PÁGINA 6 / 15
VERIFICACIÓN			



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

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

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

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

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

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

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

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI	23/09/2025 15:05	PÁGINA 7 / 15
VERIFICACIÓN		



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

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

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

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

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

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

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

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI	23/09/2025 15:05	PÁGINA 8 / 15
VERIFICACIÓN		



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

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

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

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

El artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone expresamente que *“Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*.

Insistimos en recordar que, en este caso, esa habilitación se hace pender de un decreto no aprobado sino hasta el 17 de septiembre del año en curso y siendo así se podría comprobar que todas las actuaciones previas del expediente de la presente Orden son de fecha muy anterior a constar con la efectiva habilitación.

TERCERA. - Respecto del contenido de la Orden, hemos de efectuar una serie de consideraciones generales a implementar en la redacción aquí pretendida:

1.- De acuerdo con la Regla III de la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros ha de evitarse un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

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

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

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		23/09/2025 15:05	PÁGINA 9 / 15
VERIFICACIÓN			



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

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

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

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

8.- Se recuerda en este punto el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, el cual recuerda que ha venido expresado su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”: “En concreto, se advierte que el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (62/1991 (FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9 y 135/2006, FJ 3). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si “el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere” (STC 149/1985, FJ 3).

Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que “su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma” (STC 69/1991, FJ 4). Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido habido en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas



incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, “que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”. Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia.

Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

Ciertamente, este Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas “de acuerdo con” o “de conformidad con”, siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita. En el dictamen 591/2006 se ha advertido que la fórmula de identificación genérica de los preceptos que hacen uso de la “lex repetita”, mediante disposición adicional, aunque responde a una técnica ya empleada por los legisladores autonómicos y aporta ventajas de simplificación (facilitando la lectura del texto al evitar la inclusión reiterada de incisos explicativos), tiene el inconveniente de ser poco explícita, ya que no identifica los preceptos básicos reproducidos, ni cita la Ley de procedencia, sino simplemente el origen estatal y el título competencial que ha servido de base para dictarlas.

El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) considera que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI	23/09/2025 15:05	PÁGINA 11 / 15
VERIFICACIÓN		



que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia. La anterior conclusión sólo puede establecerse, claro está, cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad. También en este expediente cabe señalar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida. Al igual que se subraya en el dictamen 277/2007, también es preciso destacar la necesidad de revisar globalmente el texto, de manera que se observe un criterio coherente y uniforme, dando cuenta además en el preámbulo de las razones que llevan a la reproducción de normas estatales y del modo y extensión con que ello se realiza”.

En consecuencia, debería motivarse en el expediente la necesidad de reproducir en el proyecto los preceptos de otras disposiciones normativas que resultan ya de aplicación directa al caso si bien la reproducción de estos preceptos o apartados en su caso se podrán realizar:

- Únicamente cuando ello resulte necesario o justificado en los términos anteriormente expuestos.
- Siempre de manera literal, existiendo una correspondencia idéntica, distinguiendo aquellos añadidos o desarrollos que no se contienen en la misma.
- Y con cita o referencia a los mismos.

Así la reproducción de normas estatales o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión “de conformidad con lo previsto en...” o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas en su totalidad. Todo ello a efectos de evitar los efectos perniciosos de la lex repetida antes citados.

9.- A la luz de la documentación que nos ha sido remitida son muchas las recomendaciones efectuadas y valoradas por el departamento proponente que ha venido motivando la aceptación o no de las mismas, y sin que sea pretensión caer en reiteración si consideramos de interés plantear cuestiones de afectación jurídica.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		23/09/2025 15:05	PÁGINA 12 / 15
VERIFICACIÓN			



Se recuerda que se está ante una Orden y como tal ha de respetar los principios de jerarquía normativa y limitarse a desarrollar previsiones ya incorporadas en el Decreto de 17 de septiembre de 2025 que a su vez trae causa de normativa estatal. La orden será legítima en cuanto desarrolle las disposiciones del Decreto, pero no podrá modificarlo directa ni indirectamente ni adicionar o exceptuar lo allí expuesto como contenido de base. Siendo así llama la atención y a modo de ejemplo, que vía la orden se incluya modulación de lo recientemente dispuesto en el art 10 Decreto 147/2025 de 17 de septiembre y reconozca la posibilidad de estar ante insuficiencia de plazas formativas, o que pueda considerarse que innova en el art 19.5, o que se excede al añadir deberes ex novo en el art 16. El Decreto tuvo por vocación fijar principios básicos procedimentales y por ello artículos del borrador como el 6.9 o el 21 pueden parecer que buscan crear un nuevo régimen procedimental más que desarrollar lo existente al incluir previsiones de relevancia como son los plazos de resolución, los efectos del silencio, la audiencia o los informes a requerir cuando va más allá de las normas generales que ya hemos venido exponiendo en el presente informe.

En otro orden de cuestiones la lectura de los art 10 y 11 del borrador pueden contener algunas imprecisiones del alcance jurídico como pudiera ser a modo de ejemplo, no mencionar la formación obligatoria de los tutores que por el contrario se presenta como exigencia básica en el RD 659/23, o priorizar el seguimiento telemático sin garantizar la presencialidad mínima de una visita prevista en los estándares estatales, o describir funciones amplias sin garantizar que la dotación horaria resulte suficiente, o no tratar coberturas obligatorias de seguros de accidentes y responsabilidad civil, u omitir obligaciones de protección de datos y confidencialidad, o no contemplar compensaciones o ajustes de horas para el tutor de la empresa recordándose que la normativa laboral es contraria a imponer obligaciones sin contraprestación...

Sería conveniente diferenciar las obligaciones de las partes intervinientes en el desarrollo de la fase por imperativo normativo de las que deriven de la suscripción de convenios o acuerdos ulteriores. Así por ejemplo no se entiende las referencias contenidas en el punto 2 del art 12 del borrador del que a su vez habrá de advertirse que de mantenerse debiera contener, por esencial y garantista, previsiones transitorias para las actividades en desarrollo y en curso al momento de producirse la extinción del convenio allí propuesta y siempre en pro del alumnado. En todo caso prever ulteriores suscripciones de convenios (art 17 del proyecto de orden) debe tener encaje en valoraciones acerca de los títulos competenciales de los directores de los centros y el análisis de las funciones, facultades y autonomías de cada uno de los diferentes centros docentes a los que afecte esa previsión. Se recuerda que no solo se podrá estar ante centros docentes públicos y privados sino también ante centros sostenidos con fondos públicos (art 21 de la propuesta de orden) Alineado con ello se debe de dejar expuesto que a lo largo del articulado propuesto hay previsiones (art. 6.10 o 21.8 o 24) que habilitan cauces de revisión de decisiones administrativas pero circunscrito a los centros privados (recurso de alzada sin mención al potestativo de reposición por lo que pudiera ser más correcto remitirse en tales casos a la interposición de los recursos que procedan de conformidad con lo dispuesto en los art 112 y ss de la Ley 39/2015) lo cual podría conllevar desigualdad de oportunidades para otro tipo de centros docentes.

Recordar en todo caso que existen exigencias normativas (Estatuto de Trabajadores o la LO 3/2022) que toda distribución horaria de la formación en empresa debe cumplir como son por ejemplo el descanso semanal mínimo, o la prohibición de trabajos nocturnos a menores de 18 años, o la compatibilidad con la jornada lectiva en el centro cuando la fase en empresa no absorbe todo el horario. Ello pudiera condicionar la autorización excepcional que propone el art 20 del borrador.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI	23/09/2025 15:05	PÁGINA 13 / 15
VERIFICACIÓN		



El trabajo en paralelo de redacción del Decreto de 17 de septiembre de 2025, la Orden de 18 de septiembre y la presente Orden, obliga a efectuar una labor de sincronización y máxima congruencia entre ellos. A modo de ejemplo pudiera ser confuso que en la Orden de 18 de septiembre manteniéndose en el marco estatal prevea porcentajes por ciclo mientras que el borrador ahora propuesto parezca hablar de porcentajes por módulos. También resulta esencial coordinar las dos ordenes en lo relativo al tema de la exención y las evaluaciones y seguimientos. Evitar entre las disposiciones normativas reiteraciones innecesarias.

Por lo demás, en línea con lo expuesto y en la idea de mejorar la redacción, hacerla clara y evitar la necesidad de interpretaciones ulteriores, se advierte la necesidad de mantener la coherencia cuando se remite al contenido de preceptos de otras disposiciones normativas (p.e art.4.10 se entiende que se remite a una ley orgánica) o unificar expresiones (por ejemplo cuando se hable de un contrato de formación se entiende que se está haciendo referencia al contrato de formación en alternancia al que se refieren a su vez disposiciones como art 65.3 LO 3/22 o el art 6,1 b) del RD 659/23 o el art 11.2 del RDleg 32/2021 y ello sin perjuicio de las medidas transitorias que parecen mantenerse hasta el 31 de diciembre de 2028 relativas al RD 1529/2012 vía DT 5ª del RD 659/23 o que compelería a prever alguna redacción antifraude manteniendo la posibilidad excepcional y transitoria hasta ese 31 de diciembre de 2028 de instrumentos de becas y convenios solo preexistente ya aplicados con anterioridad). Se debe clarificar y evitar posibles problemas prácticos profuturo cuando p.e el art 10.5 incluye la exigencia de autorización previa a todos los centros docentes permitiendo solo la revisión vía recurso de alzada a los privados. Tampoco se ajusta a la correcta técnica normativa la remisión a otras disposiciones pareciendo que transcribe las mismas, pero empleando otra redacción (p.e art 16 del borrador de la orden con respecto al art 153.3 RD 659/2023) o las reiteraciones innecesarias (p.e art 21.3 y 21.4 del borrador)

Sin duda alguna la regulación que se precisa no solo contiene un alto tecnicismo y reflejo de una práctica y experiencias previas, sino como se comprueba por la gran cantidad de ocasiones en las que la propia redacción se remite a otras normas en vigor, obliga a un minucioso trabajo de interconexión de toda esa normativa fragmentada, precisando de un previo trabajo de sistematización cuyas conclusiones debieran dejarse expuestas en los trabajos preparativos del expediente y en la propia memoria a incorporar al mismo. Ello permitiría razonar las diferentes opciones decididas por el redactor de la norma y ampliar su defensa.

Por otro lado, debe advertirse que sin conocer el momento concreto de entrada en vigor de la presente Orden pero atendiendo a las fechas en las que nos encontramos, debiera articularse lo procedente para garantizar la viabilidad del desarrollo de todas las actuaciones con tiempos marcados y el amparo de los derechos de todos los alumnos en el curso académico en actual desarrollo.

Finalmente, se recuerda la procedencia y oportunidad de someter a valoración del delegado de protección de datos de la Consejería todos los preceptos de la presente norma de afectación a la normativa en vigor en relación y en este caso consta informe de 4 de junio de 2025.

Es cuanto tengo el honor de someter a su consideración superior atendiendo al tiempo tan escaso con el que se ha contado y con las advertencias que sobre el procedimiento seguido se han realizado ut supra. Todo lo anterior a reservas de las resultas de la ulterior tramitación procedimental que se siga y del

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		23/09/2025 15:05	PÁGINA 14 / 15
VERIFICACIÓN			



requerimiento que se pudiera realizar de estudios concretos más detenido de alguna duda jurídica que se nos pueda requerir al respecto.

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

Fdo.: Araceli Morato Pérez.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		23/09/2025 15:05	PÁGINA 15 / 15
VERIFICACIÓN			