

INFORME AJ-CDEFP 2025/191 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA OFERTA MODULAR DIFERENCIADA DE LAS ENSEÑANZAS DE LOS GRADOS D Y E DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y SE DESARROLLA EL CATÁLOGO MODULAR ANDALUZ DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

Asunto: Disposición de carácter general. ORDEN. FP adulto y catálogo.

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, me cumple poner de manifiesto las siguientes


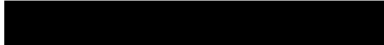
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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.

El objeto del Proyecto de Orden que nos ocupa y que se entiende de aplicación en todos los centros del Sistema de Formación Profesional, tanto públicos como privados, en la Comunidad Autónoma de Andalucía que impartan enseñanzas de formación profesional de grados D o E en oferta modular diferenciada, pretende:

1. regular la oferta modular diferenciada de las enseñanzas de los grados D y E del Sistema de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía, organizando una Red pública andaluza de centros de oferta modular diferenciada, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 147/2025, de 17 de septiembre, 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.
2. desarrolla el Catálogo Modular Andaluz de Formación Profesional que, conforme a lo establecido en el artículo 15.1 del Decreto 147/2025, de 17 de septiembre, complementa, en nuestra Comunidad Autónoma, al Catálogo Modular de Formación Profesional de ámbito estatal y se define como el instrumento que ordena y organiza los módulos que forman parte de las enseñanzas de formación profesional de grados D y E.

Para ello dedica un amplio texto de 69 artículos divididos en 8 capítulos, adicionado con dos disposiciones adicionales cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/17	



A modo de intento de resumen se destaca que se pasa a desarrollar la regulación de la oferta modular diferenciada, permitir itinerarios personalizados y autorizar modalidades presencial, semipresencial y virtual. De afectación a personas mayores de 18 años (excepcionalmente mayores de 16 en activo) previendo evaluaciones presenciales obligatorias en virtual y semipresencial con un máximo 4 convocatorias para grados D y 2 para grados E. Además, se habla de una Plataforma informática refiriéndose el borrador a requisitos técnicos, accesibilidad, interactividad, protección de datos y la configuración de una red pública andaluza (Centros sede, coordinadores y colaboradores) Se prevé la configuración de un Catálogo Modular Andaluz: Incluye módulos ofertables, modalidades y porcentajes de presencialidad. Además, se incluyen previsiones más específicas de cara al tratamiento de los Centros privados (Requisitos para autorización en modalidad virtual/semipresencial, procedimiento electrónico, documentación, informes técnicos y vigencia de autorización: 10 cursos. Vía las Disposiciones transitorias se articulan cambio de planes de estudio, módulos virtuales permitidos hasta publicación del catálogo y se espera su entrada en vigor al día hábil siguiente a publicación, con excepciones (evaluación y formación en empresa aplicables desde 2026-2027).

Siendo el indicado su objeto, el marco normativo de afectación y necesario respecto puede encontrarse:

En cuanto a la normativa básica estatal:

- Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la FP.
- Real Decreto 659/2023, que regula la ordenación general del Sistema de FP.


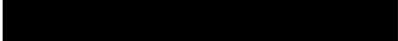
En lo relativo a la normativa autonómica:

- Decreto 147/2025, que ordena las enseñanzas de grados D y E en Andalucía.

En otras disposiciones más específicas por lo referente a aspectos concretos de protección e datos (RGPD, LOPDGDD) procedimentales (Ley 39/2015 y Ley 40/2015 (régimen jurídico del sector público) e incluso a la, Ley 10/2021 (tasas y precios públicos).

A este respecto lo primera ausencia que se observa en la redacción de la parte preambular del borrador propuesto es la relativa al amparo en precepto del Estatuto de Autonomía andaluz que avalarían las atribuciones propias y compartidas de nuestra Comunidad Autónoma en la materia, para luego evidenciar las ubicadas en sede de la actual Consejería de desarrollo educativo y formación profesional en vigor en la que se apoya el texto pretendido. En toda orden de desarrollo normativo del alcance que se pretende se hace esencial dejar evidencia de los títulos habilitantes.

No obstante ello las únicas referencias encontradas al respecto las observamos en la MAIN analizada al defender que *“El proyecto de orden se tramita en virtud de la competencia atribuida en el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado, la competencia exclusiva, que*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/17	



incluye la programación y creación de centros públicos, su organización, régimen e inspección, el régimen de becas y ayudas con fondos propios, la evaluación, la garantía de calidad del sistema educativo, la formación del personal docente, de los demás profesionales de la educación y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos, las materias relativas a conocimiento de la cultura andaluza, los servicios educativos y las actividades complementarias y extraescolares, así como la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales.

Las atribuciones conferidas por el Decreto 164/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional que atribuye:

- A la Secretaría General de Formación Profesional en el artículo 5.2.c la coordinación de la educación semipresencial y a distancia, tanto de la formación profesional como del resto de enseñanzas, en coordinación con la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa.

- A la Dirección General de Formación Profesional y Educación permanente en los apartados i), j) y k) del artículo 9.3: ◦ La coordinación de la educación semipresencial y a distancia de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo. ◦ La autorización de la modalidad a distancia de las enseñanzas de formación profesional, en centros privados. ◦ La planificación de la oferta de formación profesional a distancia en la red de centros públicos de formación profesional.”

SEGUNDA.- Omitiendo las referencias señaladas en la consideración precedente, el Preámbulo de la orden lo que si alude a la exigencia contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (art. 3.9) en pro de garantizar el derecho a la educación a quienes no puedan asistir de forma regular a los centros docentes, permitiéndose una oferta adecuada de educación a distancia o la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, dispone un sistema único y modular basado en la acumulación de unidades de competencia, que permite configurar trayectorias formativas adaptadas a las diferentes necesidades de cualificación de las personas. Es el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación profesional, el que sustenta la regulación del Sistema estableciendo la posibilidad de impartición de las ofertas en modalidades presencial, semipresencial y virtual, así como la obligación de que las Administraciones competentes establezcan requisitos técnicos y pedagógicos que garanticen una docencia eficaz y accesible en dichas modalidades siendo que los grados C, D y E puedan tener oferta modular, a partir de un módulo, para su adaptación a las necesidades personales y laborales, y que las Administraciones impulsarán la generalización de la oferta modular de formación profesional asociándola a la oferta completa existente y dando prioridad a los sectores en crecimiento o que estén generando empleo. Asimismo, se prescribe que la impartición de formación profesional en centros privados, en cualquiera de sus modalidades, estará sujeta a autorización administrativa previa por parte de la Administración competente, que deberá garantizar su seguimiento, control y supervisión.

A su vez ya en nuestra Comunidad Autónoma se recuerda que es la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, donde se insertan todas las enseñanzas del sistema educativo de Andalucía, y entre ellas, la formación profesional habiéndose dictado recientemente el Decreto 147/2025, de 17 de septiembre 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 También fue vía disposición final primera del Decreto 539/2022, de 2 de noviembre, por el que se deroga el Decreto 359/2011, de 7 de

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/17	



diciembre, por el que se regulan las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial, de Educación Permanente de Personas Adultas, especializadas de Idiomas y Deportivas, donde se creó el Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía dejando previsto que los aspectos relativos a la organización y autorización de las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas de Formación Profesional Inicial se regularían mediante orden de la Consejería competente en materia de educación.

Sobre dicho esquema la presente orden se propone para “regular las enseñanzas de formación profesional de los grados D y E en régimen de oferta modular diferenciada, así como establecer las condiciones necesarias para que los centros docentes de titularidad privada puedan ser autorizados para impartir módulos en modalidad semipresencial o virtual, garantizando que cuenten con requisitos técnicos adecuados y personal con la cualificación necesaria. En todos los casos, la enseñanza en estas modalidades deberá desarrollarse a través de una plataforma informática de aprendizaje que asegure la interactividad didáctica, la accesibilidad de los materiales, el seguimiento del alumnado, la disponibilidad de herramientas de colaboración y la integración de recursos tecnológicos como la simulación o la realidad aumentada.



Asimismo, introduce importantes avances en la configuración de estas enseñanzas tales como la creación de una red estable de centros públicos autorizados, denominada Red pública andaluza de centros de oferta modular diferenciada, que permitirá la coordinación de enseñanzas entre distintos centros, la distribución territorial de recursos y la colaboración funcional en el desarrollo de las distintas modalidades, estableciendo centros sede, centros colaboradores y centros coordinadores con criterios homogéneos.

Se desarrolla el Catálogo Modular Andaluz de Formación Profesional, como instrumento para ordenar los módulos que integran los grados D y E, y estableciendo los susceptibles de poder ofertarse en modalidad modular, incluyendo para aquellos que pueden impartirse en modalidad semipresencial o virtual con la indicación expresa del mínimo de presencialidad exigida. Igualmente, se contemplan supuestos en los que la fase de formación en empresa u organismo equiparado puede desarrollarse total o parcialmente en régimen de teletrabajo, tanto dentro como fuera del territorio andaluz, eliminando la necesidad de autorización excepcional cuando se cumplan las condiciones previstas “

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

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

Debe recordarse cómo el Tribunal Constitucional (cfr. entre otras, la Sentencia 15/1989, de 26 de Enero, F.J. 7º) destaca que es ésta una materia en la que las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trata del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, recogiéndose dicha competencia en el caso de Andalucía en el artículo 13. 4º del Estatuto de Autonomía.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/17	



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

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

Elaboración del Proyecto por el correspondiente Centro Directivo, acompañándose informe sobre la necesidad y oportunidad de este, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar.



Cuantos informes, dictámenes y aprobaciones previas exijan el ordenamiento; igualmente, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

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

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

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

Recordamos al respecto, no obstante, que la aplicación de parte de esos artículos quedó afectada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con ocasión de la Sentencia de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016 interpuesto por la Generalidad de

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/17	



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”.

* 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.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/17	



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



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

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

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

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

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.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/17	



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”*.

Esa habilitación parece resultar en nuestro caso de lo expuesto ut supra en consideraciones presentes.

En otro orden de cuestiones, se debe tener muy presente las nuevas exigencias procedimentales exigidas a raíz de la publicación del Decreto ley 3/2024 de 6 de febrero que introdujo medidas de simplificación y racionalización administrativa para mejorar las relaciones entre la ciudadanía y la administración e la Junta de Andalucía además de impulsar la actividad económica, y que viene a implementar entre otras las necesidades de contar con Memoria de Análisis de impacto normativo (MAIN) como documento esencial ante cualquier proyecto normativo atendiendo a su vez a la aprobación por el Consejo de Gobierno el pasado 14 de mayo de 2024 de la guía de metodología para su elaboración. En este caso la MAIN se presenta con una última actualización a fecha 21 de noviembre del año en curso.

Proyectos como el presente de continua e importante interrelación e interdependencia entre muy distintas disposiciones y títulos competenciales, compelería a efectuar labor de desgrane del inter-respeto y afectación, así como valoración a conformidad tanto de la redacción de la MAIN como de los tramites procedimentales realizados hasta el momento, que en el presente caso entendemos efectuados en el informe de la SGT de 17 de noviembre y que forma parte del expediente remitido.

En este punto, debe señalarse que, conforme a la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Andalucía, a la hora de elaborar disposiciones de carácter general, la Administración debe mostrar un rigor estricto en la observancia de los requisitos de carácter adjetivo o procedimental que vengan legalmente

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/17	



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.

CUARTA.- Respecto del contenido de toda Orden, hemos de reiterar aquí las consideraciones generales relativas al necesario respeto a 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 y a la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros (evitando uso sexista del lenguaje, el uso de conceptos técnicos en el mismo sentido en el que se encuentran regulados en las disposiciones que los regulen, lectura de párrafos con sentido por sí mismo y comprensibles al margen del resto del texto, prescindir de alusiones concretas a centros directivos, a fin de evitar disfunciones con ulteriores posibles modificaciones en el reparto de competencias, o simplemente en la denominación de dichos órganos, conviertan en obsoletas las previsiones de la Orden...)

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...*”. En relación con ello también recordar 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)

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/17	



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 sobrevinida 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

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/17	



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 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 repetita antes citados.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/17	



QUINTA. – La propuesta de Orden que se nos remite es muy extensa en cuanto a su redacción y de elevado alcance técnico lo cual dificulta en alto grado las valoraciones que pudieran ser realizadas por la vía del presente informe del que se ha insistido por el departamento proponente su emisión con la máxima de las celeridades.

A la luz del expediente que se nos ha hecho llegar se advierte que han sido varias la recomendación de relevancia efectuadas para la mejora del texto efectuadas desde muy distintos puntos de vista y que han sido aceptadas o expresamente sopesadas por la Dirección general proponente. En el presente momento no procede insistir en alguna de ellas (de especial alcance las efectuadas desde la SGAP, la DGP o la SGT de esta misma Consejería) o reiterarnos en ellas, pero, por lo que respecta al articulado analizado -insistimos pese a la complejidad de la propuesta, al alto grado de tecnicidad de muchos de sus contenidos y al escaso margen temporal con el que se ha contado- procede realizar determinadas advertencias que se someten a su superior consideración y de optarse por mantener, procedería adicionar motivación:

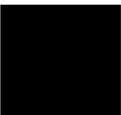

- De la redacción analizada resulta evidente el gran salto de apuesta hacia la mejora tecnología y la implementación de nuevos medios y recursos a los que se obliga a los centros. Toda exigencia de digitalización a centros privados autorizados debe motivarse y ajustarse a las necesidades en cuestión no imponiendo requisitos tecnológicos desproporcionados que impliquen barreras injustificadas o decisiones administrativas ulteriores arbitrarias.
- El proyecto dedica esfuerzos a efectuar definiciones terminológicas que en modo alguno pueden apartarse o generar confusión con otras empleadas en normativas estatal o autonómica de superior rango. Además, hay que destacar que lo regulado en la presente orden se entiende circunscrito a la oferta modular diferenciada de formación profesional grados D y E y en momento alguno de posible extrapolación a otras fórmulas. Es una norma muy específica y así debe entenderse.
- Un tema que debe preocupar especialmente es que no se dé un exceso reglamentario, previsiones sin habilitación normativa suficiente o imposición de nuevas cargas más allá de lo marcado en norma de rango superior. Se debe ser muy riguroso a la hora de controlar el ultra vires o evitar vía orden un exceso reglamentario. A modo de ejemplo pudiera preocupar que la orden fuera más allá del RD 659/2023 y del Decreto 147/2025 introduciendo limitaciones o exigencias de relevancia y ex novo. Así por ejemplo el art 12 limitando el tope de horas general y arbitrario no amparado por norma superior de duración total del módulo en formación en empresa (aclarar que el periodo de formación en empresa no es un módulo o al menos así no parece definirse en el RD 659/2023 por lo que incluso la terminología puede generar confusión y ello sin perjuicio de la certeza de no poder admitir el desarrollo integro de ningún modulo en empresas) o imponiendo unos ratios sin motivar, excesivamente elevados o con riesgo de afectar al derecho a la educación con calidad, sin justificaciones pedagógicas o imposibilitando la óptima labor del profesorado o superando cargas de trabajo inaplicables y sin control cierto de alumnado activo o su nivel de actividad (si bien se advierte que la propuesta va en línea con la Orden de 10 de julio de 2014 se recuerda que las normas

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/17	



autonómicas no pueden fijar límites numéricos sin ajustes con el sistema básico nacional)..... De especial utilidad en este caso -de cara a posibles necesidades de defensa ulteriores- resultaría un desgornado de cada propuesta de precepto por referencia a la norma superior de la que trae causa y con la que resulta congruente.



- Tampoco vía orden se puede crear un nuevo perfil docente, imponer requisitos profesionales o nuevas funciones a los docentes so crítica de posible afectación al principio de reserva de ley en materia de función pública docente o su estatuto jurídico (art 31, 34 37 38..por citar algunos). Relacionado con ello podemos entender que si bien desde el 1 de enero de 2024, es obligatorio dar de alta en la seguridad social a todos los alumnos en prácticas formativas, tanto si son remuneradas como si no (el alta se realiza en el Régimen General de la Seguridad Social y la protección social que genera se enfoca en enfermedades y accidentes de trabajo, mientras que también se generan derechos para futuras prestaciones como la jubilación) y la relevancia de dicha exigencia y la necesidad de su regulación al detalle adquiere transcendencia de cara a depuraciones de exigencia ante posibles disfunciones posteriores. Se recuerda que la responsabilidad de dar de alta recae en principio, en la empresa o entidad receptora de las prácticas, no en el estudiante o el centro educativo salvo suscripción de convenio específico en contra y por todo ello de otorgar esa responsabilidad y nueva función a un profesor vía la presente orden se hace cuestionable por exceder de las funciones docentes y generar unas responsabilidades ex novo. Se recuerda que las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo exigen la tramitación de un procedimientos reglados y afectación a normativa de personal y recursos humanos.
- Sin perjuicio de las consideraciones de alto interés que al respecto plantearía tanto el delegado de protección de datos de la Consejería como la Agencia andaluza ADA, lo cierto es que artículos como el 7 que permitan identificación por imagen o el art 34 que parece obligar a grabaciones donde aparezcan alumnos o docentes sin consentimiento o justificación jurídica reforzada, puede ser cuestionados atendiendo a la regulación o los límites existentes hoy en día en España sobre la identificación biométrica (ver p.e dictamen AEPD 36/2021 y análisis de artículos como el 5,6,7,13 y 25 RGPD). Por otro lado, el uso de plataformas de seguimiento o la grabación de proyectos o defensa de pruebas y su almacenamiento debe atender a la necesidad, el acceso restringido y las medidas de consentimiento y seguridad legalmente admitidas.
- Evitar siempre expresiones indeterminadas que compelan a interpretaciones ulteriores o a disfunciones p.e conceptos o expresiones como actividades puntuales, herramientas IA sin regulación de garantías, circunstancias personales, actualizaciones leves...o problemas interpretativos como p.e de la lectura del art 35 que mantiene la no evaluación de la participación para luego permitir tareas evaluables que dependen precisamente de esa participación; o de gestión y momentos p.e cuando el art 40 habla de información a la ciudadanía atendiendo a que mucha de la misma pende de la efectiva suscripción de convenios previos con empresas y entidades; o el art 41 que solo para la modalidad virtual (no para el resto de las modalidades) parece imponer (no siendo factible generar dicha obligación

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/17	





vía Orden) una obligación de pago de precio público para a continuación traer referencias a viabilidades del Consejo de Gobierno que en principio ni aportan ni obtienen desarrollo alguno vía el contenido de este precepto; o en el art 52 cuando entremezcla la idea de resolución y de orden al hablar de las competencias del titular de la Consejería para decidir sobre autorizaciones administrativas ... debiendo entenderse la inviabilidad del desarrollo de la actividad con carácter previo a contar con la misma pudiendo incorporarse al texto las remisiones a las leyes que tipifiquen las posibles infracciones en tal sentido; o en el art 53 que titula "... contenido de las declaraciones responsable" sin incluir previsión en la redacción del artículo al respecto de dicho contenido y alcance y pareciendo complementarse con la redacción del art 59 o del 63 o 65; o cuando se precisa aclaración de compatibilidad entre la exigencia del art 54 prohibiendo subcontrataciones y las previsiones del centro de apoyo del art 47....

- El esquema del procedimiento de autorización planteado se presenta complejo y merece dejar clarificado el juego de los plazos para el procedimiento de autorización, toda vez que debe concretarse cómo se encajan los 6 meses de máximo para tramitar y resolver desde la solicitud y los efectos que dicha resolución presenta tras la publicación en BOJA (siendo la solicitud en un mes de octubre/noviembre de un año y debiendo pasar luego por subsanaciones, 2 meses de informe técnico, 3 meses en la Dirección general, alegaciones...) con la acreditación antes de otro mes de octubre (que se entiende en el año subsiguiente a aquel en el que se presentó la solicitud) para certificar cumplimiento de elementos de tal trascendencia como es el profesorado y las actuaciones en empresas, pudiendo empezar la actividad en el curso siguiente a aquel en que la autorización surge efectos y entendiendo que si no lo acredita se interpreta como desistimiento de una solicitud que se entiende ya expresamente contestada (aun cuando se congelen los efectos). Y es que los propios términos de la propuesta de orden generan confusión sobre si ciertamente se está ante un condición suspensiva o efectos resolutorios o incluso ante requisito procedimental indispensable. Si la condición es suspensiva el acto de autorización no produce efectos hasta como poco el mes de octubre del año donde procedería empezar el curso, pero sin autorización efectiva en puridad el centro no podría captar alumnado, abrir matrículas ni firmar convenios con empresas para dichos alumnos aun no existentes... si la autorización no ha desplegado eficacia, el solicitante carece de título habilitador pudiendo llegar a ser el primer curso siguiente al de mes de octubre de levantamiento de la condición suspensiva el año octubre/inicio de curso del año tercero siguiente al de la solicitud de inicio (solicitud octubre de año 1, levantamiento de la condición octubre del año 2 con curso ya iniciado, posibilidad de empezar el desarrollo de las actividades de forma legítima en el inicio de curso del año 3). Aclarar si esa misma tramitación se implementaría al caso de renovación del art 64 que presenta una redacción mucho más escueta y si la renovación lo es para otros 10 años.
- Relacionado con lo anterior genera dudas la previsión de exigir una Orden del titular de la consejería para la emisión de actos singularizados que pudieran encajar mejor en la forma de resolución. Si bien reconocemos que así se sostiene en el Decreto 147/2025, la puesta en practica puede quedar cuestionado al confundir potestad reglamentaria con ejecutiva.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/17	





- La evaluación debe ser eminentemente continua y resulta inseguro que cada Centro determine cuándo se pierde dicho derecho. A su vez debe motivarse cómo encaja que tanto el RD 659/2023 como la Orden de 18 de septiembre de 2025 exijan prueba presencial final y en el ahora art 19 se hable de pruebas presenciales en el mes de febrero pudiendo adicionar pruebas presenciales nuevas o incluso incluir nuevos límites rígidos de asistencia para la evaluación continua (la pérdida de la evaluación continua debe sustentarse en causas tasadas). Igual planteamiento procede hacerse tras la lectura del art 27 d) o del art 32 al exigir pruebas presenciales para cada uno de los módulos o pruebas parciales presenciales no recogidas en el RD 659/2023 art 107. También pudiera entenderse que la redacción del art 23 amplíe incompatibilidades con respecto a disposiciones ya en vigor como pudiera ser la orden de 24 de septiembre de 2025. Y es que, con independencia de la normativa básica, lo cierto es que esta misma Consejería recientemente ha dictado ordenes de alcance y relevancia con idéntico rango que la que ahora se pretende (orden 30/9/2025, 24/9/2025 y 18/9/2025) y la propuesta en determinados extremos corre el riesgo de generar inseguridad jurídica por duplicidades, imprecisiones entre ellas o desbordamiento competencial de una orden frente a otra.
- En línea con las advertencias de riesgo del uso de la lex repetita, se opta por transcribir contenido de otros preceptos de otras normas debe atenderse a su literalidad (p.e art 26).
- Debiera valorarse si determinadas previsiones pueden llegar a confrontar el principio de autonomía pedagógica (art 120LOE) al imponerse a los centros planificaciones didácticas concretas o proyecto educativo tasado (art 27) Preocupa también el análisis de los títulos competenciales que la Orden parece atribuir a la dirección del centro coordinador (art 28) en detrimento de las que resulten propias de los titulares de otros centros docentes. Se recuerda que las competencias no son renunciables ex art 8 de la ley 40/2015 y que ya existe atribución de esta vía la reciente Orden de 26 de septiembre de 2025 con la que la presente redacción puede entrar en conflicto. Especial relevancia de cara a reclamaciones futuras y en línea con lo que ya apuntamos ut supra, es dejar depurado el juego de las responsabilidades en caso de disfunciones en las actuaciones de altas y bajas en la Seguridad Social en todo escenario (centro público, privado con o sin fondos públicos o asunción por empresas firmantes) así como los títulos habilitadores para asumir esa responsabilidad.
- Se advierte que son varias las ocasiones en las que se traslada a una resolución ulterior del titular de una Dirección General concreciones y decisiones. Se recuerda que las resoluciones de los directores generales, como actos administrativos, están sujetas a una serie de límites jurídicos estrictos, derivados principalmente de la Constitución y de las leyes que regulan el funcionamiento de las Administraciones Públicas en España (notablemente, la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015) y que han de partir del respeto al principio de Legalidad y Jerarquía Normativa manteniendo que las resoluciones de un director general (que tienen un rango inferior a las leyes y reglamentos) no pueden vulnerar lo establecido en normas de rango superior. Además los directores generales solo pueden dictar resoluciones sobre materias que les han sido

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/17	



expresamente atribuidas por ley o reglamento (competencia material, territorial y jerárquica) y tras correspondiente seguimiento del procedimiento administrativo establecido en cada caso.

- La redacción propuesta en los art 42 y 43 en modo alguno puede suponer incorporar propuestas sin seguir el procedimiento de adquisición regulado y saltándose las tramitaciones y principios que inspiran la contratación de servicios y suministros que obliga a toda administración pública y que afectaría a la selección pública de herramientas a implementar en la prestación del servicio público o a sugerir o recomendar productos concretos vulnerando la libre competencia o interviniendo en las leyes de mercado o sin respeto a los derechos de la propiedad intelectual o la neutralidad tecnológica o exigencias de marcas...Tampoco de su lectura puede derivarse la viabilidad, vía orden, para sin más habilitar actuaciones de esta Administración o de centros docentes públicos en proyectos supranacionales sin seguir los procedimientos legalmente establecidos a tal fin.
- Puede preocupar el casado entre disposiciones del mismo texto entre si. A modo de ejemplo pudiera parece incongruente que el art.54.2 contenga una prohibición absoluta de iniciar actividad sin autorización y que se recoja a su vez la posibilidad en el art 47 de permitir actuaciones por la vía de los centros de apoyo.
- Redacciones como las propuestas en el art 67 y 68 pueden resultar excesivamente restringidas y generar desproporción al ser altamente tasadas las vías de modificación abocando en el resto de los casos a extinciones automáticas e incluso planteando que por silencio administrativo se llegue a tener por desestimada la solicitud de modificación y por ende la autorización, con los daños que una resolución positiva ulterior fuera de ese periodo de 6 meses de inicio para resolver, pueda generar en las entidades. Se recuerda los riesgos de incluir causas de resolución de autorización excesivamente amplias, muy abiertas o indeterminadas so riesgo de ser cuestionadas como arbitrarias. No se puede pretender la creación de un régimen sancionador encubierto a través de causas de modificación y extinción indeterminadas desproporcionadas y sin pendencia de norma de rango superior.
- Previsiones como las contenidas en la Disposición adicional segunda sin concretar plazos o exigencias se presenta como altamente indeterminado y si bien se refiere a centros plenamente privados y sometidos a legislaciones específicas, no se entiende dicha disposición sin especificar su alcance y nivel de exigencia.
- Preocupa que varias de las previsiones contenidas vía disposiciones se planteen para el curso 2025/2026 o incluso para su entrada en vigor el próximo 1 de enero de 2026 teniendo en cuenta las fechas en las que se ha solicitado el presente informe y la Orden está aun pendiente de ulterior tramitación hasta su publicación efectiva.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/17	


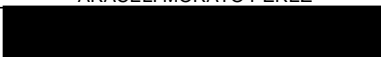


- Debe quedar absolutamente garantizado que las previsiones contenidas en relación con la transición entre planes encajen en puridad con las contenidas al respecto en el RD 659/2023 y en el Decreto 147/2025 y no invadan el nivel normativo superior o contenido de previsiones que deben estar en norma autonómica de rango superior a la Orden. Dichas regulaciones no deben suponer en principio limitación injustificada de derechos del alumnado andaluz en comparativa con idénticos escenarios de alumnos de otras Comunidades Autónomas.
- Las previsiones transitorias hasta la existencia plena del Catalogo Modular Andaluz que según el Decreto 147/2025 ha de especificar mínimo de presencialidad, pueden generar que ciertamente hasta que no exista no se pueda utilizar ni idear con todas las garantías, un sistema provisional y en tal sentido puede cuestionarse que la Orden innove con un sistema provisional no previsto en el Decreto o de dudosa aplicación.
- La derogación propuesta de la Orden de 21 de junio de 2012 relativa al Instituto de Enseñanza a distancia de Andalucía se presenta sin dejar claro el régimen sustitutorio. Se recuerda la improcedencia de uso de ordenes para modificar otras sin coherencia material razonada o el empleo de disposiciones “cajón desastre” y que provocan evidente inseguridad jurídica e imposibilidad de conocimiento claro del ordenamiento jurídico vigente.
- Atendiendo al elevado número y alcance de los cambios exigidos con la entrada en vigor de la Orden, debiera preverse una vacatio asumible y materialmente de factible implementación.

Es cuanto cumple someter a consideración de V.I sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria y a reservas de las resultas de ulteriores estudios jurídicos más concretos y detenidos que se requiriesen. La urgencia instada ha permitido contar con muy escaso margen temporal para al estudio procedente en esta fase de análisis jurídico y labor consultiva, lo cual debe ser valorado por V.I.

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.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARACELI MORATO PÉREZ	01/12/2025	
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/17	