

INFORME AJ-CDEFP 2025/162 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LAS PRUEBAS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE BACHILLER PARA PERSONAS MAYORES DE VEINTE AÑOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposición de carácter general. Orden Título Bachillerato mayores de edad, más de 20.

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 149.1.30º 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 tal sentido, por un lado la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación en su capítulo IX del título I dedica una especial atención a la educación de personas adultas y por otro la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación en Andalucía dedica su Capítulo IX título II a la educación permanente de personas adultas, concebida como una educación de carácter flexible que dé respuesta a las necesidades formativas de la ciudadanía a lo largo de la vida determinando que la Administración educativa organizará periódicamente pruebas para la obtención del título de Bachiller para las personas mayores de veinte años. Los requisitos de edad se entenderán referidos al 31 de diciembre del año de realización de las pruebas.

En desarrollo de dicho paraguero normativo es dable citar en la disposición adicional tercera del Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas mínimas del Bachillerato, y la disposición adicional primera del Decreto 103/2023, de 9 de mayo, por el que se establece la ordenación y el currículo de la etapa de bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía que prevé, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que corresponde a las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 1 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtDqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



las personas mayores de 20 años puedan obtener directamente el título de bachiller, siempre que hayan alcanzado las competencias básicas y los objetivos de la etapa.

Todo ello dio pie a regular la Orden de 16 de septiembre de 2019, por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de bachiller en la Comunidad Autónoma de Andalucía para personas mayores de 20 informado en su momento por la Asesoría jurídica competente en el informe INFORME 056/19-D) pero la reciente aprobación de la Orden 30 de abril de 2025 por la que se regulan las enseñanzas de la etapa de bachillerato para personas adultas en la Comunidad Autónoma de Andalucía que desarrolla el currículo de esas enseñanzas, la evaluación, la titulación, la valoración inicial de los conocimientos y experiencias adquiridos y el reconocimiento de las equivalencias con los estudios previos superados y la necesidad de adaptarse a lo establecido en la disposición adicional primera del Decreto 102/2023, de 9 de mayo es a lo que alude el departamento proponente para compeler a esta nueva redacción de Orden.

Llama la atención que se omite en la documentación proporcionada, pero consta de afectación al caso de la publicación reciente de unas **Instrucciones de 12 de diciembre de 2024 de la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente por la que se regulan las pruebas para la obtención del título de Bachiller para personas mayores de 20 años en la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

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, recogándose 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.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 2 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtDqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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.

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 concurran 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.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 3 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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., si bien en el presente caso, constan diferentes actuaciones entre las que se destacan las valoraciones de la SGT en sus informes de 12/2/25 y 5/9/25 de la DG presupuestos de 30/5/25 o el de la SGAP el 25/4/25 cuyas valoraciones han sido razón de la evolución de la redacción ahora propuesta.

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.

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”

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 4 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



(STC 93/2015, FJ 3), “contenido constitucionalmente obligado” (STC 31/2010, FJ 4) o “contenido mínimo necesario” (STC 247/2007, FJ 12).

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

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

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

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

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

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

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

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

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 5 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtDqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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.

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 3º*).

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

En tal línea y tal y como ya se dejó expuesto es el art 68 LO 2/2006 de 3 de mayo el que subraya que *“Corresponde a las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria*.

Además, las Administraciones educativas velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, discapacidad, edad, enfermedad, religión o creencias, orientación sexual o identidad de género o cualquier otra

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 6 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



condición o circunstancia personal o social y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas.”

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.

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 por ejemplo “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;

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 7 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtDqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 8 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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 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,

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 9 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtDqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- 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.- El texto en el presente caso resultante cuenta con 16 artículos divididos en seis Capítulos, una Disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. También se habla de seis anexos.

10.- 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.

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 normas de rango superior. En tal sentido es esencial tener presente la Disposición adicional primera del Decreto ya citado 103/2023 que prevé no solo que la Consejería competente en materia de educación adoptará las medidas oportunas para que las personas adultas dispongan de una oferta específica de estos estudios organizada de acuerdo con sus características, sino que la oferta educativa, adaptada a las condiciones y necesidades de las personas adultas y se regirá por los principios de movilidad y transparencia. A su vez, la organización y la metodología de las enseñanzas para las personas adultas se basarán en el autoaprendizaje y tendrán en cuenta sus experiencias, necesidades e intereses, pudiendo desarrollarse a través de la enseñanza presencial y también mediante la educación a distancia (estas enseñanzas podrán impartirse también en la modalidad semipresencial) y adaptándola al principio de flexibilidad. El alumnado que curse la etapa de Bachillerato en el marco de la oferta específica para personas adultas obtendrá el título siempre que hayan obtenido evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de la etapa de Bachillerato, o en todas las materias salvo en una reuniendo determinadas condiciones.

Esa disposición adicional y por lo que aquí interesa prevé expresamente que sea la Consejería competente en materia de educación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, la que organice periódicamente pruebas para que las personas mayores de veinte años puedan obtener directamente el título de Bachiller de acuerdo con las condiciones y características que establezca el Gobierno por vía reglamentaria siempre que demuestren haber alcanzado los objetivos de la etapa de Bachillerato establecidos en el presente decreto 103/2023. Las pruebas serán organizadas de manera diferenciada según las modalidades de Bachillerato y en la organización de estas pruebas se adoptarán las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a las mismas.

De relevancia es tener presente los art 2 y 5 del Decreto 103/2023 en cuanto a los objetivos a alcanzar teniendo en cuenta que esta etapa es una de las enseñanzas que conforman la educación secundaria postobligatoria y pretende ofrecer una preparación especializada a los alumnos y alumnas acorde con sus perspectivas e intereses de formación o permita la incorporación a la vida activa una vez finalizado el mismo.

Firmado por: MORATO PEREZ ARACELI		06/11/2025 13:59	PÁGINA 10 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtDqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Ha de evidenciarse la formación, madurez intelectual y humana, conocimientos, habilidades y actitudes que permitan desarrollar funciones sociales e incorporarse a la vida activa con responsabilidad y aptitud. Asimismo, esta etapa deberá permitir la adquisición y el logro de las competencias indispensables para el futuro formativo y profesional, y capacitar para el acceso a la educación superior.

Las modalidades del Bachillerato que podrán ofrecer las administraciones educativas y, en su caso, los centros docentes serán las siguientes: a) Artes. b) Ciencias y Tecnología. c) General. d) Humanidades y Ciencias Sociales. Las materias comunes y las específicas por modalidad está delimitadas en el RD 247/2022.

11.- En otro orden de cuestiones se recomienda el empleo de regulaciones claras que evitan las disfunciones propias de interpretaciones ulteriores, así y como ejemplo puede quedar indeterminado las previsiones contenidas en el art4.6 del borrador de "posibles encargos" a "grupos de trabajo de profesores especialistas" o en el art 7.4 al hablar de "órgano público competente" o la "posibilidad" de requerir determinada documentación del cumplimiento de requisitos necesario para el caso no presentación de la misma con la solicitud y no autorización de cesión de datos ola referencial a "personal docente con afinidad en su atribución docente" del art 11.6. Debiera de quedar evidenciado en cada momento procedimental el carácter (definitivo o no) de las resolución adoptadas y su correspondiente pie de recurso.

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 antes de su definitiva publicación y en este caso consta informe de 27 de marzo de 2025.

Es cuanto tengo el honor de someter a su consideración superior. Todo lo anterior a reservas de las resultas de la ulterior tramitación procedimental que se siga y del 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		06/11/2025 13:59	PÁGINA 11 / 11
VERIFICACIÓN	PzPpxD3JbqXu9rkEbtqZA&iXmYa0d	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	