

EXPTE. 684/2023

INFORME DE VALIDACIÓN QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA CON CARÁCTER PREVIO AL ACUERDO DE INICIO DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO ANDALUZ DE DIVULGACIÓN EDUCATIVA DE LA CIENCIA “PRINCIPIA”, Y SE REGULAN SUS COMPETENCIAS, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

Conforme a lo establecido en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, y en ejercicio de las competencias asignadas en el artículo 7 del Decreto 154/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, se emite el presente informe con carácter previo al acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición indicada en el encabezamiento.

El informe de validación, por su propia naturaleza, no contiene un análisis pormenorizado del texto, por lo que la Secretaría General Técnica se pronunciará con más detalle en el preceptivo informe que habrá de emitir en el momento procedimental oportuno, conforme a lo establecido en el art. 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En esta fase, previa a la adopción por la persona titular de la Consejería del acuerdo para iniciar la tramitación, nuestras observaciones se centran en los aspectos formales y competenciales de la norma en proyecto, en su corrección formal y en verificar si la documentación adjunta es completa y cumple los requisitos exigidos por la normativa que le resulte aplicable.

I - Antecedentes.

Con fecha 20 de octubre de 2023 se recepciona en esta Secretaría General Técnica comunicación de la Secretaría General de Formación Profesional y Tecnologías Avanzadas remitiendo el proyecto normativo descrito en el encabezamiento, al que se acompaña: memoria justificativa que incluye justificación de los principios de buena regulación, memoria económica, informe de evaluación de impacto por razón de género, valoración de las cargas administrativas, test de defensa de la competencia, documentos todos ellos suscritos por la Secretaria General con fecha 20 de octubre de 2023.

En relación con la citada documentación, significamos que:

- En la memoria justificativa se incluye un pronunciamiento relativo a la falta de necesidad de solicitar el informe sobre el nivel de afección de la norma a los menores de

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 1/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

edad, por considerarse que la misma no repercute sobre los derechos de los niños y niñas.

- No se aporta memoria del impacto de la norma sobre las familias previsto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, disposición adicional décima:

«Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia».

- No se ha aportado al expediente la decisión motivada sobre el trámite de consulta pública previa, audiencia e información pública. No obstante, en la memoria justificativa relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación, se pone de manifiesto que en la tramitación de la norma se prescinde de los citados trámites por estimarse que se trata de una norma de carácter organizativo de la Administración autonómica, todo ello de conformidad con lo previsto en el art. 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el art. 45.1.f) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Llegados a este punto debemos preguntarnos si realmente son innecesarios los trámites de audiencia e información pública.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2010, Rec. N.º 983/2007:

“(…) En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01) declara que: «Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley».

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.”

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 2/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

En este sentido, podemos traer también a colación el criterio del Consejo Consultivo de Andalucía, desarrollado en su Dictamen 117/2017, de 23 de febrero, favorable a la evacuación de este trámite aun reconociendo la naturaleza organizativa de la disposición en elaboración:

“Hay que insistir en que la interpretación correcta del artículo 133.4 exige matizar que en el caso de las llamadas “normas organizativas” no decae automáticamente el trámite de audiencia, pues aunque dichas normas no están llamadas a regular derechos y deberes de los ciudadanos, por su propia naturaleza, no es menos cierto que la razón de ser del trámite de audiencia en supuestos como el que nos ocupa es la afectación del círculo de intereses de los destinatarios de los servicios y políticas públicas; planteamiento que alumbra un nuevo entendimiento de la participación ciudadana.”

Se somete a consideración del órgano proponente el otorgar los trámites referidos, teniendo en cuenta que los objetivos y actividades del centro afectan directamente al interés de los potenciales usuarios de los servicios del Instituto.

II - Marco normativo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, regula en su artículo 1 los principios sobre los que se inspira el sistema educativo español. Entre ellos, destacamos, teniendo en cuenta el objeto del proyecto de disposición que se somete a informe, el contenido en el apartado n), relativo al fomento y la promoción de la investigación, la experimentación y la innovación.

El artículo 2.2, en cuanto a los fines a los que ha de orientarse el sistema educativo español, establece : *“Los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, humanos y materiales, las condiciones ambientales y de salud del centro escolar y su entorno, la investigación, la experimentación y la renovación educativa [...]”*

Asimismo, se puede traer a colación el art. 5 bis sobre educación no formal que dispone:

“La educación no formal en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal y que se dirigen a personas de cualquier edad con especial interés en la infancia y la juventud, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social tales como la capacitación personal, promoción de valores comunitarios, animación sociocultural, participación social, mejora de las condiciones de vida, artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. Se promoverá la articulación y

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 3/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que esta contribuya a la adquisición de competencias para un pleno desarrollo de la personalidad.”

Por otra parte, entre los objetivos de las diferentes enseñanzas se incluyen los relacionados con los conocimientos científicos y tecnológicos que el Instituto tiene entre sus fines.

En el derecho propio de Andalucía, la Ley 17/2007 de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, contempla también la innovación como uno de los pilares sobre los que se asienta el sistema educativo andaluz. En este sentido, el art. 4 establece los principios que inspiran dicho sistema, destacando aquí el recogido en el apartado 1.c) relativo a la mejora permanente del sistema educativo, potenciando su innovación y modernización y la evaluación de todos los elementos que lo integran.

Asimismo, entre los objetivos de la Ley, regulados en el art. 5, traemos aquí a colación el establecido en el apartado n) referido a estimular y valorar la innovación educativa como medio de participación en la mejora de la enseñanza.

Finalmente, por lo que respecta a la naturaleza del Instituto que se pretende crear mediante este proyecto de Decreto, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, dispone en su artículo 15 :

“Por decreto del Consejo de Gobierno podrán crearse servicios administrativos con gestión diferenciada por razones de especialización funcional, para la identificación singular del servicio público ante la ciudadanía u otros motivos justificados.

2. Los servicios administrativos con gestión diferenciada podrán agrupar un conjunto de órganos o unidades de una misma Consejería.

Carecerán de personalidad jurídica independiente y estarán, en todo caso, adscritos a una Consejería. Su denominación, estructura y competencias se definirán en el correspondiente decreto de creación de los mismos.”

III - Competencia y rango normativo.

Respecto a la competencia para el dictado del proyecto de Decreto, el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma en el artículo 47.1.1º la competencia exclusiva sobre la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos y el art. 52.1 la competencia exclusiva sobre la innovación, investigación y experimentación educativa.

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 4/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

El ejercicio de las competencias exclusivas comprende, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.2.1º del texto estatutario “la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución”.

Con respecto a la potestad reglamentaria, cabe señalar que el artículo 119.3 del propio Estatuto de Autonomía atribuye su ejercicio al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Por otro lado, el artículo 21.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad autónoma de Andalucía, dispone que a las personas titulares de las Consejerías les corresponde “proponer al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley o los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías”; añadiendo el artículo 27.8 que corresponde al Consejo de Gobierno “aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan”.

En cuanto a la forma, el art. 46.2 establece que revisten la forma de Decreto del Consejo de Gobierno las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica; conforme al art. 15 LAJA, los servicios administrativos de gestión diferenciada se crean por Decreto del Consejo de Gobierno.

Por todo lo anterior, se obtiene un pronunciamiento favorable respecto de la competencia que se ejerce y el rango normativo utilizado.

IV - Objeto y estructura.

El objeto del proyecto de Decreto es, conforme al artículo 1, crear un servicio administrativo de gestión diferenciada denominado Instituto Andaluz de Divulgación Educativa de la Ciencia “Principia”, cuyo objeto es el desarrollo y la divulgación educativa de la ciencia.

El proyecto normativo está dividido en una parte expositiva, una parte dispositiva, una parte final y un anexo.

La parte dispositiva contiene 12 artículos, estructurados en cuatro capítulos: capítulo I “Disposiciones generales”, capítulo II “Estructura organizativa”, capítulo III “Documentos de Planificación y Evaluación”, y capítulo IV “Organización funcional”.

La parte final está constituida por una disposición adicional (en el lugar correspondiente se harán observaciones a esta disposición) y tres disposiciones finales, relativas a la habilitación a la persona titular de la Consejería para el desarrollo del decreto y para el cambio de sede del Instituto, y a su entrada en vigor.

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 5/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

Además, el proyecto se acompaña de un anexo en el que se establece la relación de puestos de trabajo del Centro de Innovación.

Desde el punto de vista de su sistemática y estructura, con carácter general, el proyecto de decreto se estima adecuado, salvo por lo que hace a la disposición adicional que más adelante analizaremos.

Por otra parte, de acuerdo con las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria, significamos que en las disposiciones que no sean “anteproyectos de ley” no se titula la parte expositiva (DTN 11), por lo que se debe suprimir el rótulo “Preámbulo”.

1. Al preámbulo.

Cumple a nuestro juicio sus funciones, en cuanto que describe el contenido de la norma, indicando su objeto y finalidad, los antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, justificándose, además, como recoge el art. 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los principios de buena regulación.

No obstante, nos resulta llamativo que un proyecto normativo cuyo objeto fundamental es la creación de un servicio administrativo de gestión diferenciada, no cite en su preámbulo la norma autonómica que establece la forma de creación de estos servicios y su contenido esencial, cual es el artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Y ello con independencia de que se cite también en la fórmula promulgatoria.

Por otra parte, en cuanto al párrafo donde se justifica el principio de transparencia y se fundamenta el prescindir de los trámites de audiencia e información pública, nos remitimos a lo expuesto en el apartado I de este informe.

-En cuanto a la fórmula promulgatoria:

Si bien nos parece correcta, se somete a consideración para evitar su prolijidad, la siguiente:

“ En su virtud, a propuesta de la Consejera de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, (de acuerdo con/oído) el Consejo Consultivo de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día [...]”

2. A la parte dispositiva.

El referido art. 15 LAJA establece que los servicios administrativos de gestión diferenciada estarán adscritos a una Consejería y que el decreto de creación establecerá

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 6/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

su denominación, estructura y competencias. En este sentido, la norma en proyecto cumple las exigencias de la Ley.

Artículo 1. Creación, naturaleza jurídica y ámbito de aplicación.

A nuestro modo de ver, dado el contenido del precepto, el título más acertado sería “Creación, naturaleza jurídica y adscripción”.

El apartado 2, lo que contiene es la función que se encomienda al Instituto.

Artículo 2. Objetivos.

Este artículo establece que “entre los objetivos del Instituto se encuentran...”. No obstante, recomendamos que el listado de objetivos se configure, en la medida de los posible, con carácter exhaustivo.

Por una cuestión de sistemática y claridad, el apartado 2 podría constituir un precepto aparte (vgr. Art. 3) titulado “Funciones”.

Artículo 4. Dirección del Instituto Andaluz de Divulgación Educativa de la Ciencia “Principia”

A) Se hacen las siguientes observaciones de carácter sistemático:

Con independencia de que se pueda considerar dividir el artículo entre: Convocatoria y nombramiento. Requisitos. Funciones.

El precepto tal como aparece actualmente es susceptible de alguna mejora desde el punto de vista de la sistematización:

1) Siguiendo un orden lógico parece que el apartado dedicado a la convocatoria debe ser el primero.

2) Seguirían los requisitos para acceder al puesto. El apartado 3 se integraría en los requisitos como continuación del indicado en el párrafo d).

B) Con respecto al apartado 4 para una redacción más clara se propone : “4. *El nombramiento se realizará por el procedimiento de libre designación mediante resolución de la persona titular del órgano competente en materia de recursos humanos de la Consejería competente en educación, a propuesta de la persona titular del órgano directivo al que esté adscrito el Centro, conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*”

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 7/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

C) Con respecto a la función que se asigna en el apartado j) “realizar contrataciones”, debemos recordar que el art. 132.3 de la LEA hace referencia a competencias de los directores de los centros docentes, pero aquí no nos encontramos ante un centro docente.

Si bien, dado que la competencia en general para contratar corresponde a la persona titular de la Consejería (art. 26.2 i) LAJA) y ésta puede ser desconcentrada conforme al art. 100 LAJA:

“1. Las competencias atribuidas a las personas titulares de las Consejerías y órganos directivos centrales podrán ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes de aquellos cuando circunstancias de carácter organizativo, funcional o territorial lo hagan necesario y no se contradiga la legislación vigente.

2. La desconcentración se aprobará mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería correspondiente.”

Este Decreto puede ser el instrumento para la desconcentración de la competencia como órgano de contratación para contratos menores de obras, servicios y suministros. Habría que explicitarlo en el texto y suprimir la referencia al art. 132.2 LEA porque no procede.

Artículo 5. Secretaría del Instituto Andaluz de Divulgación Educativa de la Ciencia “PRINCIPIA”.

Con respecto al apartado 1 se formula la misma propuesta de redacción que en el precepto anterior apartado 4.

Artículo 8. Plan Anual de Actividades y Servicios y memoria Anual de Autoevaluación.

Por el principio de que cada artículo debería contener un solo tema, se propone dividir el precepto en dos: uno para el plan anual de actividades y otro para la memoria de autoevaluación.

El apartado 4 de este artículo se podría recolocar en el artículo anterior como apartado 3.

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 8/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

Artículo 11. Personal colaborador.

Se debería concretar el órgano al que le correspondería efectuar la convocatoria pública y por ende, el procedimiento, las condiciones y el régimen de dedicación.

Artículo 12. Precios públicos.

Conviene recordar que el establecimiento de precios públicos procede del Consejo de Gobierno y no de la Consejería, conforme a lo establecido en el art. 25.1 de la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de Andalucía:

“La determinación de los servicios, actividades y bienes susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos conforme al artículo 5 se efectuará por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería que los preste o entregue o de la que dependa la entidad correspondiente, previo informe preceptivo de la Consejería competente en materia tributaria.”

Disposición adicional única. Modificación del Decreto 154/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

Los preceptos que modifiquen el derecho vigente deben de figurar en una disposición final, no en una adicional.

Su redacción conforme a las directrices de técnica normativa sería la siguiente:

“ Se modifica el Decreto 154/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, de la siguiente forma:

UNO. El apartado 2 del artículo 5 queda redactado como sigue:

“Depende de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional el servicio de gestión diferenciada, Instituto Andaluz de Divulgación Educativa de la Ciencia “PRINCIPIA”, adscrito a la Secretaría General de Formación Profesional y Tecnologías Avanzadas.”

DOS. El apartado 7 del artículo 2 queda redactado de la siguiente forma:

“Queda adscrito a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional el Consorcio Parque de las Ciencias, orgánicamente a través de la Viceconsejería y funcionalmente a través de la Secretaría General de Desarrollo Educativo.”

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 9/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			

Salvo mejor criterio fundado en derecho, es cuanto me cumple informar a VI

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES Sevilla, a la fecha de la firma
Conforme

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: José Juan Bautista Romero

Fdo.: Isabel Gabella Valera

FIRMADO POR	ISABEL GABELLA VALERA	26/10/2023 09:55:58	PÁGINA 10/10
	JOSE JUAN BAUTISTA ROMERO	25/10/2023 14:09:14	
VERIFICACIÓN	tFc2e8S9C35CPU5KJWVPTCZW3B5TAJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	
			