EXPTE 108/2018

INFORME DE VALIDACIÓN QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE *"DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN Y EL CURRÍCULO DE LAS ENSEÑANZAS DE IDIOMAS DE RÉGIMEN ESPECIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA".*

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 6 del Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, 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, la Secretaría General Técnica se pronunciará con más detalle en el preceptivo informe que habrá de emitir en el momento procedimiental oportuno.

En esta fase, previa a la adopción por la 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.

El día 2 del presente mes tuvo entrada en este órgano comunicación interior del Director General de Ordenación Educativa solicitando la validación del proyecto de *Decreto por el que se establece la ordenación y currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, al que se acompaña la siguiente documentación:

-Borrador del proyecto normativo.
-Memoria justificativa, en cuyo apartado 5 se hace referencia a la no afección de la norma en proyecto a los derechos de los niños y niñas.
-Memoria económica, a efectos de lo previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre.
-Informe de evaluación del impacto por razón del género.

-Motivación y alcance del tramite de audiencia con indicación de las entidades propuestas para el otorgamiento del mismo. Así como, de la necesidad de dar trámite de información pública.
-Test de evaluación de la competencia.
-Memoria de valoración de cargas para la ciudadanía y las empresas.
-Ficha de seguimiento de la tramitación de la disposición.
- Informe sobre cumplimiento del Plan Normativo para el año 2018.

Consta en el expediente que con anterioridad a la elaboración del proyecto normativo se ha procedido al preceptivo trámite de consulta pública previa, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, durante el período comprendido entre los días 3/01/2018 y 16/01/2018, sin que se hayan producido aportaciones a la iniciativa reglamentaria, según acredita el órgano proponente.

II- VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN APORTADA.

Se ha remitido toda la documentación prevista en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre. No obstante, se hacen las siguientes indicaciones:

1- A la fecha en que se ha emitido el denominado "Informe sobre el cumplimiento del Plan Anual Normativo para 2018", 26 de febrero de 2018, aún no se había aprobado el citado Plan para el año 2018, tampoco se ha publicado a la fecha de la emisión de este informe.

2- En el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía de 19 de diciembre de 2017, sobre la exigencia del art. 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de justificar suficientemente la adecuación de los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento a los principios de buena regulación, se trae a colación un pronunciamiento del Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen de 16 de mayo de 2017, en el que se señala que: *"[...] el Consejo Consultivo echa en falta una* ***memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación*** *aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas [...]*

Es cierto que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos."

III- MARCO NORMATIVO.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), regula las enseñanzas de idiomas, disponiendo que serán organizadas por las escuelas oficiales de idiomas y se adecuarán a los niveles recomendados por el Consejo de Europa y las enseñanzas deportivas, que por primera vez se ordenan en una Ley de educación.

Así el art. 59, sobre organización de las enseñanzas, dispone que las enseñanzas de idiomas tienen por objeto capacitar al alumnado para el uso adecuado de los diferentes idiomas, fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo.

Estas enseñanzas se organizan en niveles, que son los siguientes: básico, intermedio y avanzado. Estos niveles se corresponderán, respectivamente, con los niveles A, B y C del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, que se subdividen en los niveles A1, A2, B1, B2, C1 y C2. El nivel básico tendrá las características que las diferentes Administraciones educativas determinen.

El art. 60 establece que las enseñanzas de idiomas correspondientes a los niveles intermedio y avanzado serán impartidos en las escuelas oficiales de idiomas y que las Administraciones educativas establecerán los requisitos que hayan de cumplir estas escuelas. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Reglamento Orgánico de las Escuelas Oficiales de Idiomas se aprobó por Decreto 15/2012, de 7 de febrero.

Por su parte, los artículos 61 y 62 se dedican a los certificados por superación de los distintos niveles y a la correspondencia con otras enseñanzas.

El Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, se establece el currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se establecen las equivalencias entre las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios y las de este real decreto, que ha derogado el derogado el Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece un calendario de aplicación de los niveles de enseñanza que regula:

"Con carácter general, las enseñanzas de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 reguladas por este real decreto se implantarán en el año académico2018-2019. Las Administraciones educativas podrán, en el ámbito de sus competencias, iniciar la implantación de las enseñanzas de los mencionados niveles, así como de las correspondientes al nivel Básico, en el año académico 2017-2018." (Disposición final primera).

El Real Decreto referido es norma básica, a excepción de su artículo 6.5, y se dicta al amparo del artículo 149.1.30.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es posible la intervención excepcional del reglamento en la delimitación de lo básico, entre otros supuestos, cuando la utilización del reglamento resulte justificada por el carácter marcadamente técnico de la materia.

En el Derecho propio de Andalucía, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, dedica el capítulo VII del título II a las "Enseñanzas especializadas de idiomas", estableciendo su objeto que no es otro que capacitar al alumnado para el uso adecuado de los diferentes idiomas fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo, y su organización en los niveles básico, intermedio y avanzado.

El desarrollo reglamentario de estas enseñanzas en Andalucía, se efectuó por el Decreto 329/2007, de 4 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en Andalucía, que se pretende derogar con el presente proyecto normativo.

Y, como ya dijimos, con el Decreto 15/2012, de 7 de febrero, se aprobó el Reglamento Orgánico de las Escuelas Oficiales de Idiomas.

IV COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO

Con el proyecto de Decreto que se examina, se pretende regular, dentro del marco básico fijado por el Estado, y conforme a la propia legislación andaluza, la ordenación y el currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial.

Conforme al art. 52.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, le corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, la ordenación curricular.

Las competencia compartidas comprenden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.2º EAA, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva "*en el marco de las bases que fije el Estado en normas*

con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución". Declarándose expresamente que en el ejercicio de estas competencias "*la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias*".

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.

En concreto, conforme al artículo 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de Octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza, corresponde al Consejo de Gobierno aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan. Por su parte, el artículo 21.3 atribuye a los titulares de las Consejerías la competencia para proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías.

El artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, dispone que la elaboración de los reglamentos se llevará a cabo por el centro directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería.

Y en el artículo 46.2 se establece que revisten la forma de Decreto de Consejo de Gobierno las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste.

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

V. ESTRUCTURA.

El proyecto de Decreto contiene una parte expositiva, una parte dispositiva que comprende 19 artículos, estructurada en seis capítulos: capítulo I "Disposiciones generales"; capítulo II " Currículo"; capítulo III "Organización de las enseñanzas"; capítulo IV "Evaluación, promoción y certificación"; capítulo V "Acceso y movilidad del alumnado" y capítulo VI "medidas de apoyo al profesorado para el desarrollo del currículo".

La parte final se compone de cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, de las cuales la primera modifica el Decreto 301/2009, de 14 de julio, por el que se regula el calendario y la jornada escolar en los centros docentes, a excepción de los universitarios.

La estructura, en principio, parece adecuada a una disposición como la proyectada.

VI CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

I- Con carácter general, se debe advertir que resulta absolutamente necesario cuando se reproduzca una norma básica estatal hacerlo fielmente, sin introducir ningún tipo de modificación y, desde luego, indicando su origen, empleando la fórmula "de acuerdo con" o "conforme a" u otra parecida. Aquí debemos recordar la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía sobre la "*lex repetita*", por todos su dictamen 24/2014, de 22 de enero:

"*En este punto se da por reproducida la extensa doctrina de este Consejo Consultivo sobre la problemática de la lex repetita (815/2013, entre los más recientes); doctrina en la que no se prejuzgan las soluciones de técnica legislativa para salvar los inconvenientes que derivan de la referida repetición de preceptos, pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando se trasladen a una disposición autonómica preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados. En efecto, 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. Sin sugerir, una concreta fórmula, el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar la eventual 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.*"

Aunque el texto examinado sigue, en general, tal doctrina, se recomienda una revisión desde esta perspectiva.

II- En el texto se emplea frecuentemente la locución preposicional "en aplicación de" que estimamos correcta en caso de que se trate de un desarrollo previsto en la norma básica, y dentro del marco fijado por ella, vgr. art. 11.4 del proyecto normativo en relación con el art. 7.4 del RD 1041/2017, de 22 de diciembre. Por el contrario, no nos parece adecuada si de lo que se trata es de reproducir la norma básica estatal, vgr. Art. 15.2 del proyecto normativo en relación con el art. 2.2 del RD, en estos casos la expresión debería ser "conforme a", "de acuerdo con" o similar.

VII OBSERVACIONES AL TEXTO.

-AL PREÁMBULO.

Como valoración general, con independencia de la que se haga en el informe más pormenorizado que emita esta Secretaría General Técnica, hay que señalar que el preámbulo cumple suficientemente la función de describir el contenido de la norma, su objeto y finalidad, antecedentes, competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, haciendo una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación.

- A LA FÓRMULA PROMULGATORIA.

La fórmula es correcta, únicamente señalar que, dado que el art. 21.3 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía se refiere a las competencias de los titulares de las Consejerías para proponer al Consejo de Gobierno las disposiciones de su ámbito competencial, y el art. 27.9 a la potestad reglamentaria de éste, parece más oportuna la siguiente redacción: "En su virtud, conforme a los arts. 21.3 y 27.9 de la Ley[...], a propuesta de la Consejera de Educación, [...]" Así se evita que parezca que los preceptos citados se refieren únicamente a la competencia de la titular de la Consejería para proponer la aprobación.

-ARTÍCULO 2. NIVELES Y MODALIDADES DE LAS ENSEÑANZAS.

El apartado 2, dado que reproduce esencialmente el artículo 102 apartados 1 y 4 de la LEA, debería hacer una referencia a éste, con la fórmula "conforme a" o similar.

-ARTÍCULO 3. DEFINICIÓN Y REFERENCIAS PARA LA DETERMINACIÓN DEL CURRÍCULO.

La definición legal de currículo para todas las enseñanzas establecidas en la LOE, así como los elementos que lo integran, se encuentra en su artículo 6. Entendemos que en el apartado 1 del precepto que ahora analizamos, aunque se haga dejando a salvo lo previsto en aquél artículo, no se debería pretender una definición específica de currículo para el ámbito autonómico, con independencia de que su contenido "expresión objetivada de las finalidades[...]que se plasmará en aprendizajes relevantes, significativos y motivadores en el idioma correspondiente", se recoja en la norma proyectada desde otra perspectiva, para lo que bastaría modificar la redacción, a título de ejemplo:

"Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6.1[...], el currículo de las enseñanzas de idiomas en régimen especial expresará las finalidades y los contenidos [...]"

El apartado 6 parece determinar objetivos ("se orientará a") de estas enseñanzas, por lo que podría integrarse en el precepto siguiente, artículo 4, de esa misma rúbrica, evitando en la integración repeticiones innecesarias

-ARTÍCULO 5. AUTONOMÍA DE LOS CENTROS DOCENTES.

La habilitación para que los centros docentes puedan desarrollar y complementar el currículo en virtud de su autonomía se encuentra en el artículo 6 bis) LOE, por lo que entendemos se debería citar expresamente.

-ARTÍCULO 7. HORARIOS.

En el apartado 3, convendría especificar el órgano competente para establecer el horario lectivo específico de 6 horas. Nos preguntamos si dicha determinación se hará por orden de la titular de la Consejería o mediante resolución de la persona titular de la Dirección General con competencias en las enseñanzas de idiomas.

-ARTÍCULO 8. EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN.

Nos cuestionamos si no es una obviedad prescindible lo que se establece en el primer inciso del apartado 2 *"Dicha evaluación se llevará a cabo por el profesorado".*

-ARTÍCULO 10. CERTIFICACIÓN DE NIVEL BÁSICO.

Apartado 3, se da por reproducida, *mutatis mutandi*, la observación hecha en relación con el artículo 7.

-ARTÍCULO 11. CERTIFICACIÓN DE LOS NIVELES INTERMEDIO Y AVANZADO.

No se han establecido los términos en que el profesorado de las escuelas oficiales de idiomas efectuará la elaboración, administración, y evaluación de las pruebas para la obtención de los certificados de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, en desarrollo de lo previsto en el art. 7.5 del Real Decreto.

-ARTÍCULO 13. CARACTERÍSTICA Y EFECTOS DE LOS CERTIFICADOS.

Por cuestiones de sistemática y para facilitar la comprensión del precepto se podrían separar de una forma más nítida la regulación de los efectos que producen los certificados y los contenidos que estos deben tener, para lo que se pueden agrupar correlativamente los apartados que se refieren a uno y otro extremo o, si se prefiere, dedicar un artículo a cada uno de ellos.

El apartado 1, se somete a consideración separar en dos apartados los certificados acreditativos de nivel básico (art. 4.3 RD) y los referidos a niveles intermedio y avanzado (art. 7.1 RD)

-ARTÍCULO 15. REQUISITOS DE ACCESO.

En el apartado 2, por las razones expuestas en las consideraciones generales, parece más adecuado el empleo de la expresión "de acuerdo con" o similar que la usada en el proyecto: "*en aplicación de*".

-DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. INCORPORACIÓN DEL ALUMNADO.

El título de la disposición nos resulta incompleto, sometemos a consideración "Calendario de implantación e incorporación del alumnado a las enseñanzas reguladas en este Decreto", o bien "Calendario de implantación e incorporación del alumnado procedente de las enseñanzas reguladas en el RD 239/2007, de 4 de septiembre".

-DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. MODIFICACIÓN DEL DECRETO 301/2009, DE 14 DE JULIO, POR EL QUE SE REGULA EL CALENDARIO Y LA JORNADA ESCOLAR EN LOS CENTROS DOCENTES, A EXCEPCIÓN DE LOS UNIVERSITARIOS.

En el apartado 7 del art. 8 del Decreto modificado, que se añade *ex novo,* conviene precisar qué órgano es el competente para modificar el régimen ordinario de clases.

VIII CONCLUSIÓN.

El proyecto reúne, a juicio de esta Secretaría General Técnica, los requisitos tanto competenciales, como de adecuación a la normativa básica y de suficiente corrección formal para que, si así se estima, pueda iniciarse su tramitación.

No obstante, recordamos, como se hizo en el apartado correspondiente, que conviene aclarar lo relativo al denominado "Informe sobre el cumplimiento del Plan Anual Normativo para 2018", así como, proceder a elaborar una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación, para su incorporación al expediente.

Es cuanto me cumple informar a VI, sin perjuicio del informe preceptivo que deberá emitir esta Secretaría General Técnica en el momento procedimental oportuno.

Sevilla, a 13 de marzo de 2018

Conforme,

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. José Juan Bautista Romero

Fdo. Pedro Angullo Ruiz.