EXPTE. 108/2018

INFORME 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 el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se emite el presente informe.

I - ANTECEDENTES.

El 11 de octubre de 2018 se recibió en esta Secretaría General Técnica comunicación del Director General de Ordenación Educativa remitiendo el segundo borrador del proyecto de Decreto referido en el encabezamiento, el cual se acompañaba de un informe de adaptaciones realizadas al texto del proyecto en base al dictamen del Consejo Escolar de Andalucía, a las aportaciones recibidas en los trámites de audiencia e información pública y a las aportaciones realizadas por las escuelas oficiales de idiomas, así como de la documentación generada en el trámite de audiencia e información pública. Asimismo, consta en el expediente informe de la Dirección General de Presupuestos.

II - 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.

III - 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 competencias compartidas comprenden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.2° 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.

IV - OBJETO Y ESTRUCTURA.

El proyecto de Decreto que nos ocupa tiene por objeto establecer la ordenación general y el currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo de aplicación en las escuelas oficiales de idiomas, así como en aquellos centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma dependientes de la Consejería competente en materia de educación que impartan estas enseñanzas.

En cuanto a su sistemática, el proyecto de Decreto contiene una parte expositiva, y 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.

V - CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

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.

VI - OBSERVACIONES AL TEXTO.

El centro directivo proponente ha valorado y asumido con carácter general las observaciones formuladas por esta Secretaría General Técnica en el informe de validación de fecha 13 de marzo de 2018, emitido con carácter previo a la adopción del acuerdo de inicio, por lo que sólo cabe formular las siguientes:

1. De carácter lingüístico:

Artículo 17. Formación permanente del profesorado.
En el apartado 2, se recomienda el uso de la mayúscula "Sistema Andaluz de Formación Permanente del Profesorado".

Disposición adicional cuarta.
- Si bien se ha modificado el título de esta disposición, tal y como se sugirió en el informe de validación, el cambio no se ha efectuado en los términos propuestos, por lo que el mismo no resulta adecuado. En consecuencia, sometemos nuevamente 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 Decreto 239/2007, de 4 de septiembre".

- En cuanto al apartado 2 de esta disposición, se observa una incongruencia gramatical "...en este Decreto se realizará de acuerdo con lo equivalencias que se especifican...", por lo que se debe proceder a su corrección.

2. Respecto al contenido:

Artículo 11. Certificación de los niveles Intermedio y Avanzado.
Consideramos, respecto al apartado 3 que, quizás, no se ha concretado de forma suficiente los términos en los que el profesorado de las escuelas oficiales de idiomas efectuarán la elaboración, administración, y evaluación de las pruebas para la obtención de los certificados de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, Avanzado C2, en desarrollo de lo previsto en el art. 7.5 del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre.

Artículo 13. Características y efectos de los certificados.
- Respecto al apartado 1, si bien en la normativa básica, esto es, en el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, no se hace mención a la naturaleza oficial del certificado de nivel Básico, nos preguntamos si el mismo goza o no de esta naturaleza, circunstancia que no aclara el precepto analizado.

- Asimismo, se observa que en el apartado 7 del presente artículo, en aplicación de lo establecido en el artículo 7.9 del citado Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, se hace referencia al contenido de los certificados de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2, si bien, nada se dice en ningún otro apartado respecto del contenido del certificado de nivel Básico.

Es cuanto me cumple informar a Vl.

LA ASESORA TÉCNICA

Fdo.: Marta Carnerero Herrera

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES

Fdo.: José Juan Bautista Romero

Sevilla, a 19 de octubre de 2018

Conforme
El SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

JUNTA DE ANDALUCIA
Consejería de Educación
53
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SEVILLA

Fdo.: Pedro Angullo Ruiz