

481118

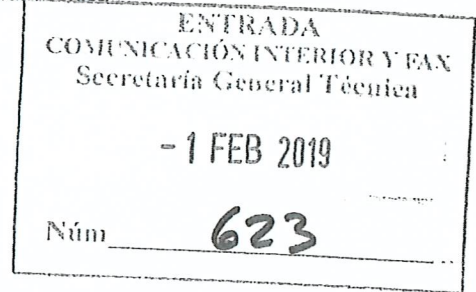
*Sevilla*

JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO  
Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación

Fecha: 31 de Enero de 2019  
S. ref.:  
N. ref.: DDPI00003/19/101  
Asunto: Rmdo. Informe DDPI00003/19

Consejería de Educación  
Secretaría General Técnica



Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número DDPI00003/19, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "SOBRE PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLA EL CURRÍCULO CORRESPONDIENTE A LAS ENSEÑANZAS DE IDIOMA DE RÉGIMEN ESPECIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA."

En Sevilla, a 31 de Enero de 2019  
La Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa de la  
Asesoría Jurídica.

Fdo.: Gracia Gómez García.

Avda. Juan Antonio de Vizarrón, s/n. Edificio Torretriana. Isla de la  
Cartuja 0 41071 Sevilla

Código: tFc2e9004RGESYONxvCyT6ALiyJ3wz.  
Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e9004RGESYONxvCyT6ALiyJ3wz	PÁGINA	1/1

**INFORME DDPI00003/19 SOBRE PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLA EL CURRÍCULO CORRESPONDIENTE A LAS ENSEÑANZAS DE IDIOMA DE RÉGIMEN ESPECIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.**

Remitido por el Ilmo. Sr Secretario General Técnico de la Consejería de Educación texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla 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, se formulan 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 cuanto al título competencial, lo encontramos, desde un punto de vista material o sustantivo, además de genérico, en el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual:

*"Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular, el régimen de becas y ayudas estatales, los criterios de admisión de alumnos, la ordenación del sector y de la actividad docente, los requisitos de los centros, el control de la gestión de los centros privados sostenidos con fondos públicos, la adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa".*

Esta previsión estatutaria debe ponerse en conexión con el artículo 149.1.30º de la Constitución, a tenor del cual corresponde al Estado dictar las *"normas básicas 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."*

Código: tFc2e692B49UFRZ84j qAMwjJd+8XP7. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e692B49UFRZ84j qAMwjJd+8XP7	PÁGINA	1/7)

**SEGUNDA.-** Por lo que respecta al marco legal del que parte el borrador remitido, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), señala en su artículo 3.2.f) que, entre las enseñanzas que ofrece el sistema educativo, se encuentra la "Enseñanza de idiomas", añadiendo el apartado 6 que "Las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas artísticas y las deportivas tendrán la consideración de enseñanzas de régimen especial".

En su artículo 6.bis.1.e) la LOE dispone que corresponde al Gobierno "El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica".

Por otro lado, el Capítulo VII del Título I regula las enseñanzas de idiomas, estableciendo el artículo 59.1, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, 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, y se organizan en los niveles 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. Las enseñanzas del nivel básico tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen".

En su desarrollo se dictó el Reglamento 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, aprobado por Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, dedica el Capítulo VII del Título II a las enseñanzas de idiomas de régimen especial, disponiendo el artículo 101 lo siguiente:

*"1. 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, y se organizan en los niveles básico, intermedio y avanzado.*

*2. La Administración educativa establecerá las características y organización de las enseñanzas correspondientes al nivel básico. 3. Las enseñanzas de los niveles intermedio y avanzado tendrán las características y organización que se recogen en el Capítulo VII del Título I de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo".*

Con anterioridad a la LEA, con referencia en el marco normativo estatal antes mencionado, había sido aprobado en Andalucía el Reglamento por el que establece la ordenación y currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en Andalucía, aprobado por Decreto 239/2007, de 4 de



Código: tFc2e692B49UFRZ84j qAMwjJd+8XP7. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e692B49UFRZ84j qAMwjJd+8XP7	PÁGINA	2/7



septiembre, Reglamento éste que quedará derogado por un nuevo Decreto, cuyo borrador fue objeto del Informe del Gabinete jurídico SSPI00060/18, de 28 de noviembre, sobre 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, el cual no se ha aprobado aún, pero el que se ha elaborado el borrador de Orden que ahora es objeto de nuestra consideración.

Con la cautela que exige abordar un proyecto normativo que desarrolla un Reglamento que aún no sido aprobado, se emite el presente informe.

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

1.- Al tratarse de una disposición de carácter general el procedimiento aplicable para su elaboración es 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, recogiendo 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.

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

- Elaboración del Proyecto por el correspondiente Centro Directivo, acompañándose informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar.
- Cuantos informes, dictámenes y aprobaciones previas exija el ordenamiento; igualmente, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.
- Por afectar a los intereses de los ciudadanos, trámite de audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, pudiendo realizarse con las organizaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

Código: tFc2e692B49UFRZ84jqAMwjJd+8XP7. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e692B49UFRZ84jqAMwjJd+8XP7	PÁGINA	3/7

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

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

Recordamos al respecto, no obstante, que la aplicación de parte de esos artículos ha quedado mediatizada tras 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



Código: tFc2e692B49UFRZ84jqAMwjJd+8XP7. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e692B49UFRZ84jqAMwjJd+8XP7	PÁGINA	4/7



Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía, esto es, cuestiones que integran su "contenido necesario y reservado" (STC 93/2015, FJ 3), "contenido constitucionalmente obligado" (STC 31/2010, FJ 4) o "contenido mínimo necesario" (STC 247/2007, FJ 12).

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

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

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

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

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

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e692B49UFRZ84jqAMwjJd+8XP7	PÁGINA	5/7

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

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

**CUARTA.-** 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 3ª).

El artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone expresamente que “Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de



Código: tFc2e692B49UFRZ84j qAMwj Jd+8XP7. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e692B49UFRZ84j qAMwj Jd+8XP7	PÁGINA	6/7

estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno".

En el presente caso, la competencia para dictar la presente Orden la encontramos atribuida por el artículo 3.5, 6.4, 7.3 y DF 2ª del borrador del Reglamento por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que aún se encuentra en trámite de aprobación, el cual está llamado a derogar al Reglamento que establece la ordenación y currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en Andalucía, aprobado por Decreto 239/2007, de 4 de septiembre.

**QUINTA.-** En cuanto al texto del clausulado, se observa lo siguiente.

**Artículo 2.4 y 2.5:** Este precepto, en cuanto desarrolla el artículo 3 del borrador de Decreto por el que será aprobado el Reglamento llamado a derogar al todavía vigente Decreto 239/2007, de 4 de septiembre, habría de ajustarse a la literalidad del mismo, cuyo apartado 3 especifica que *"El currículo de las enseñanzas correspondientes a los niveles Intermedio B1 e Intermedio B2 tendrán como referencia las competencias propias de los niveles B1 y B2, respectivamente, del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas"*.

**Artículo 2.6 y 2.7:** Este precepto, en cuanto desarrolla el artículo 3 del borrador de Decreto por el que será aprobado el Reglamento llamado a derogar al todavía vigente Decreto 239/2007, de 4 de septiembre, habría de ajustarse a la literalidad del mismo, cuyo apartado 4 especifica que *"El currículo de las enseñanzas correspondientes a los niveles Avanzado C1 y Avanzado C2 tendrán como referencia las competencias propias de los niveles C1 y C2, respectivamente, del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas"*.

Es todo cuanto el honor de informar a V.I. en relación con el Proyecto remitido, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 31 de Enero de 2019  
La Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa de la  
Asesoría Jurídica.

Fdo.: Gracia Gómez García.

FIRMADO POR	MARIA DE GRACIA GOMEZ GARCIA	FECHA	31/01/2019
ID. FIRMA	tFc2e692B49UFRZ84j qAMwj Jd+8XP7	PÁGINA	7/7



