

EXPTE. 473/2019

INFORME DE VALIDACIÓN PREVIO A LA ADOPCIÓN DE ACUERDO DE INICIO QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE APRENDIZAJE DEL ALUMNADO Y DE LAS PRUEBAS DE CERTIFICACIÓN EN LAS ENSEÑANZAS DE IDIOMAS DE RÉGIMEN ESPECIAL EN 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 7 del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, 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 procedimental 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 Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Con fecha 11 de junio ha tenido entrada en esta Secretaría General Técnica comunicación interior de la Dirección General de Ordenación Educativa solicitando la validación del proyecto indicado en el encabezamiento, acompañándose de la siguiente documentación:

- Borrador del proyecto normativo.
- Memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad.
- Memoria económica.
- Test de evaluación de la competencia.
- Informe de evaluación del impacto de género.
- Necesidad y alcance del trámite de audiencia e información pública.
- Memoria de valoración de las cargas administrativas.
- Informe sobre cumplimiento del procedimiento de consulta pública previa.
- Designación de la coordinadora del proyecto.
- Memoria justificativa sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación.

Estos documentos ha sido firmados por la Directora General de Ordenación Educativa el 20 de mayo, a excepción de la propuesta de acuerdo de inicio, firmada el 3 de junio del corriente.

Se ha remitido, pues, toda la documentación prevista en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre.

Así mismo, 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 6/03/2019 y 19/03/2019.

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, derogó 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 académico 2018-2019. 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.

Así mismo es norma básica el Real Decreto 1/2019, 11 de enero, que establece los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial 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. Según su artículo 4.1: *“En el diseño de las pruebas de certificación se tomarán como referencia los objetivos, las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación establecidos para cada nivel y actividad de lengua en los currículos que establezcan las administraciones educativas para cada uno de los idiomas, currículos que deberán incluir, en todo caso, el currículo básico fijado en el anexo I del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre”*

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 239/2007, de 4 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en Andalucía.

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

Actualmente se está tramitando un proyecto de Decreto que vendrá a derogar el anteriormente citado Decreto 239/2007, de 4 de septiembre. De esta manera la publicación del nuevo Decreto hace necesario establecer la ordenación de la evaluación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad Autónoma de Andalucía por lo que es necesario la tramitación del presente proyecto de Orden.

III- COMPETENCIA, HABILITACIÓN Y RANGO NORMATIVO.

Con el proyecto de Orden que se examina, se pretende regular, dentro del marco básico fijado por el Estado, y conforme a la propia legislación andaluza, la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y de las pruebas de certificación en las enseñanzas de idiomas de régimen especial en Andalucía.

La competencia en que se fundamenta el proyecto de Orden remitido es la prevista en el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía, como competencia compartida, el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular.

Las competencias compartidas comprenden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 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. El artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece 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 este sentido, se puede constatar que en el último borrador conocido por esta Secretaría del 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, se prevé, en su DF 2ª, una habilitación a la persona titular de la Consejería para su desarrollo y ejecución .

El artículo 46.4 de la precitada Ley 6/2006, de 24 de octubre, establece que revestirán la forma de Orden las disposiciones y resoluciones de las personas titulares de las Consejerías.

En cuanto a las competencias que se ejercen, la habilitación que corresponde a la titular de la Consejería y el rango normativo, se obtiene un pronunciamiento favorable.

IV.- ESTRUCTURA

El proyecto de Orden contiene una parte expositiva, una parte dispositiva que comprende 28 artículos, estructurada en cinco capítulos:

- Capítulo I "Disposiciones de carácter general".
- Capítulo II "Evaluación del alumnado".
- Capítulo III "Pruebas de certificación".
- Capítulo IV "Comisión coordinadora y equipos de redacción".
- Capítulo V "Certificados de nivel".

La parte final se compone de una disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y 4 anexos.

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

V.- OBSERVACIONES DE CARACTER 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 reproducido."

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. 16.4 del proyecto normativo en relación con el art. 4.6 del Real Decreto 1/2019, de 11 de enero. Por el contrario, no nos parece adecuada si de lo que se trata es de reproducir la norma básica estatal, vgr. Art. 10 del proyecto normativo en relación con el art. 8 del Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, en estos casos la expresión debería ser "conforme a", "de acuerdo con" o similar.

III- Consideramos que se hace un uso excesivo de las remisiones a otros preceptos del mismo proyecto, a veces son necesarias pero no se deberían limitar a indicar un determinado artículo, sino que deberían incluir una mención conceptual que facilite su comprensión.

IV.- Se emplea con mucha frecuencia la expresión "padres, madres o tutores legales", podría simplificarse haciendo referencia a "representantes legales". Cuando los términos empleados son "padres, madres o representantes legales" (ver art. 9), se está incurriendo en una expresión redundante, puesto que los titulares de la patria potestad son representantes legales del hijo menor.

V.- -El empleo continuo de los sustantivos en género masculino y femenino hacen que el lenguaje resulte un tanto artificioso (véase por todos el art. 9), se somete a consideración el uso de otras opciones para cumplir con la Instrucción 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros

VI.- OBSERVACIONES AL TEXTO.

Con carácter general y con la reserva propia de un análisis tan somero como el que se efectúa, el proyecto se ajusta al marco normativo descrito más arriba.

- *Al preámbulo.*

En principio, la estimamos correcta en este primer análisis, cumple las funciones que la técnica normativa asigna a esta parte de la disposición: describir su contenido, expresar su objeto y finalidad, las competencias y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, no obstante:

- No se citan, ni quedan, por tanto, suficientemente justificados los principios de buena regulación, conforme establece el art. 129 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- En el tercer párrafo se hace referencia a la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre y a la nueva distribución "que en su artículo 59.1 propone". El artículo 59.1 es de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo.

Así mismo, las leyes no "proponen", ordenan, mandan, disponen, establecen, determinan.

- En el párrafo décimo se vuelve a emplear un término incompatible con la naturaleza obligatoria de las normas en la expresión "*en la presente Orden se plantea*", debiendo sustituirse por un término del tipo "*se dispone*", "*se establece*", "*se regula*".

- ***A la parte dispositiva.***

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

En su apartado tercero fija el ámbito de aplicación del proyecto normativo, entendemos que cuando hace referencia a "*otros centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma que tengan autorizadas estas enseñanzas*", nos preguntamos si se refiere a centros docentes públicos con sede en la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea la Administración de la que dependan, o a centros docentes públicos dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía.

Artículo 2. Normas generales de la evaluación.

En su apartado primero entendemos que no se realiza desarrollo alguno del artículo 8 del 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, sino que se limita a reproducirlo sustancialmente, por lo que sería suficiente hacer una mera referencia al citado artículo 8 o adoptar una fórmula introductoria distinta a "*En aplicación de lo dispuesto en el artículo...*", tal y como se ha indicado en el Punto V del presente informe de validación.

En el apartado segundo se establece que la evaluación deberá adecuarse "*al contexto sociocultural*", nos preguntamos cómo se determina el contexto sociocultural de un centro y qué parámetros se utilizan para adecuar la evaluación a este. Los preceptos enunciados de forma tan genérica corren el riesgo de resultar inaplicables.

El apartado tercero, reproduce casi en su integridad el apartado 1, por lo que podría suprimirse sin que se resintiese la regulación.

Artículo 6. Normas generales de la ordenación de la evaluación del alumnado matriculado en los cursos conducentes a las pruebas de certificación establecidas para estas enseñanzas, en régimen de enseñanza oficial o libre.

En el apartado primero se debería ser más específico en la referencia al artículo 3 del Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, ya que éste tiene 10 apartados y es el primero el que se reproduce literalmente.

En el párrafo segundo, insistimos en que el lenguaje normativo no debe contener motivaciones o explicaciones, por lo que entendemos que locuciones del tipo “en este sentido” son prescindibles.

Artículo 7. Sesiones de evaluación y convocatorias.

Con la redacción actual del apartado segundo no se entiende el alcance de esta excepción al régimen general dispuesto en el apartado anterior. Nos cuestionamos en qué supuestos no se poseen evidencias suficientes y cómo se determinan éstas.

Nos preguntamos si lo anterior puede ser contradictorio con el carácter continuo de la evaluación, que establece el artículo 2 de este proyecto normativo.

En el apartado cuarto se vuelven a introducir explicaciones o justificaciones de lo que se ordena “*dado que estas pruebas estarán integradas...*”

Artículo 8. Calificaciones.

Se hace la misma apreciación que con respecto al artículo precedente.

Artículo 9. Proceso de reclamación sobre las calificaciones del alumnado matriculado en cursos no conducentes a pruebas de certificación.

Encontramos que ante la misma circunstancia el apartado e) hace referencia a una “*comunicación por escrito*” y el apartado g) a “*una notificación*”, estando recogidos los requisitos para la práctica de ésta última en la normativa básica. A este respecto se recuerda que los artículos 40 a 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regulan la práctica de las notificaciones.

La previsión de la letra j) no constituye propiamente un trámite, sino una facultad de la Comisión que podría quedar integrada en la letra i).

Artículo 10. Proceso de reclamación sobre las calificaciones del alumnado matriculado en cursos conducentes a pruebas de certificación, tanto en régimen de enseñanza oficial como libre.

Se hacen las mismas apreciaciones que con respecto al artículo precedente.

Así mismo, la composición de la Comisión Técnica de Reclamaciones se regula de manera idéntica en el artículo 9, por lo que sería suficiente una mera referencia al citado artículo.

Se advierte error en la numeración del apartado “3. *Se garantizará que todas las actuaciones previstas en este artículo sean accesibles para personas con discapacidad*”, siendo pertinente asignarle el apartado m).

Artículo 13. El expediente académico.

En los dos primeros apartados se debería hacer referencia al Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, puesto que se reproduce su contenido.

Artículo 16. Estructura de las pruebas de certificación.

En el apartado 3 se prevé la posibilidad de que haya pruebas de mediación orales y escritas, esta circunstancia no se especifica en el apartado 1.e) de este artículo.

Artículo 18. Distribución y aplicación de las pruebas de certificación.

En el apartado 3 se dice que “*en aplicación del artículo 6 del Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, la aplicación de las pruebas de certificación se desarrollará según directrices que aseguren la validez y la fiabilidad de dicho proceso.*” Sin embargo el citado artículo del Real decreto no se refiere a la aplicación sino a la administración de las pruebas de certificación, por lo que se sugiere su modificación en tal sentido.

Artículo 19. Evaluación y calificación de las pruebas de certificación.

Para evitar interpretaciones erróneas (apartados 5 y siguientes) la redacción podría atenerse estrictamente al artículo 4.4 de Real Decreto 1/2019, de 11 de enero.

Artículo 21. Publicidad de las pruebas.

En este artículo se hace una enumeración no cerrada de medios de comunicación “*(tabloneros de anuncios, páginas webs, etc)*”. Entendemos que en aras de una mayor seguridad jurídica se deberían prever específicamente los medios de comunicación y lugares para hacer efectiva la publicidad de las pruebas.

Artículo 23. Composición y funcionamiento de la comisión coordinadora.

La numeración de los apartados es errónea, del 3 se pasa al 6.

Artículo 25. Reconocimiento del profesorado que forme parte de la comisión coordinadora o de los equipos de redactores y redactoras de pruebas de certificación.

Nos cuestionamos que la participación en la comisión coordinadora o equipo de redactores pueda ser retribuida. Parece que cuando se dice en este artículo que la participación será retribuida se está refiriendo a la asistencia prevista en el art. 30.2 y siguientes del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, de indemnizaciones por razón del servicio, tratándose por tanto de una indemnización, no de una retribución.

Artículo 28. Certificaciones parciales por actividad de lengua.

En el apartado 2 para evitar el hipérbaton en aras de la claridad, se podría introducir mediante una aposición el último inciso "a los alumnos...y así lo soliciten" tras "podrán expedir".

En los apartados 4 y 5 (el del texto está erróneamente enumerado como 3) parece incurrirse en una contradicción que convendría aclarar.

- A la disposición final primera

Se considera innecesaria, porque la Dirección ya está facultada para la ejecución de este proyecto normativo a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte, no obstante si se desea su inclusión debería eliminarse el término "desarrollo", ya que según el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros, por lo que las personas titulares de las Direcciones Generales no son titulares de la misma.

Así mismo, sería recomendable que en esta misma disposición final se le habilitase a la persona titular de la Dirección General para la modificación de los Anexos.

VII. 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, a la vista del desarrollo del procedimiento de elaboración, este órgano se pronunciará con mayor precisión sobre las cuestiones de tipo jurídico y de técnica normativa que pudieran surgir, en el preceptivo informe que ha de emitir, conforme al artículo 45.2 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Es cuanto me cumple informar a VI, salvo mejor criterio.

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE INFORMES



Fdo.: Francisco Nebrera Gabella

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES



Fdo.: José Juan Bautista Romero

Sevilla, a 25 de junio de 2019
Conforme

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



Fdo.: Pedro Angullo Ruiz

