

EXPTE. 473/2019

INFORME 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 dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el presente informe, con base en los siguientes fundamentos:

I.- Antecedentes.

El día 11 de junio de 2019 se recepciona en esta Secretaría General Técnica comunicación de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa remitiendo el proyecto descrito en el encabezamiento, al que se acompañaba de la memoria justificativa de la conveniencia y oportunidad, memoria económica, test de evaluación de la competencia, informe de evaluación del impacto por razón de género, informe sobre la necesidad y alcance del trámite de audiencia e información pública, memoria de valoración de las cargas administrativas, informe sobre el cumplimiento del procedimiento de consulta pública previa, memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación, designación de la persona coordinadora para la tramitación, así como propuesta de acuerdo de inicio; documentos todos ellos suscritos por la Directora General el 20 de mayo de 2019, salvo esta última suscrita el 3 de junio.

Asimismo, 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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, durante el período comprendido entre los días 6/03/2019 y 19/03/2019.

El Servicio de Legislación e Informes de esta Secretaría General Técnica emitió el informe de validación previo a la adopción del acuerdo de inicio, el 25 de junio, que fue valorado por el centro directivo proponente introduciendo las modificaciones que ha estimado conveniente.

El 9 de julio del corriente, el Consejero de Educación y Deporte dictó acuerdo de inicio del procedimiento. Con fecha 18 de septiembre se ha remitido a la Secretaría General Técnica, mediante comunicación interior, el nuevo texto denominado "Borrador 2 - 18/09/2019".

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.

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 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.º 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 ha efectuado por el Decreto 499/2019, de 26 de junio, 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 ha derogado el Decreto 239/2007, de 4 de septiembre.

De esta manera la entrada en vigor 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, motivo de la tramitación del presente proyecto de Orden.

Y, finalmente, 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 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.- Documentación y tramitación.

En el expediente obrante en esta Secretaría General Técnica consta, junto al proyecto de decreto, la documentación relacionada en el apartado I "antecedentes".

Asimismo, se han solicitado y se han emitido los informes preceptivos a la unidad de género de la Consejería (Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género); a la Dirección General de Presupuestos (Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regula la memoria económica y el informe de las actuaciones con incidencia económico-financiera) y a la Secretaría General para la Administración Pública en virtud de la competencia que le viene atribuida en el art. 5 del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior.

Por otro lado, desconocemos si por el centro directivo proponente se ha valorado la necesidad de dar trámite de audiencia específico en relación con la introducción en el texto, con posterioridad a los trámites de audiencia e información pública, tanto de una nueva disposición final primera relativa a la modificación de la Orden de 6 de junio de 2012, por la que se regula la organización y funcionamiento de las escuelas oficiales de idiomas, así como el horario de los centros, del alumnado y del profesorado; como de un nuevo párrafo en la disposición derogatoria, por la que se deroga la Orden de 18 de mayo de 2011, por la que se regula la prueba de evaluación ESCALA y su procedimiento de aplicación en los centros docentes de Andalucía. Asimismo, desconocemos si dichas nuevas previsiones se han tratado en la mesa sectorial de negociación.

Tras ser emitido el presente informe, se solicitará, con el nuevo texto que derive de su valoración, informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, conforme a lo establecido en el art. 78.1 a) de su Reglamento.

V.- Estructura.

El proyecto de Orden consta de tres partes, una primera parte expositiva, una segunda 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".

Y una tercera parte final, compuesta por una disposición adicional, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales, y cuatro anexos.

En general, el proyecto resulta adecuado en cuanto a estructura y composición a las directrices de técnica normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005), de aplicación supletoria.

VI.- Observaciones de carácter general.

I.- 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. 17.1 del proyecto normativo en relación con el art. 3.7 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. 19.1 del proyecto normativo en relación con el art. 7 del Real Decreto 1/2019, de 11 de enero. En este caso, no se está realizando una aplicación de la normativa básica estatal, por lo que "en aplicación" no sería la expresión adecuada. En estos supuestos la expresión debería ser "conforme a", "de acuerdo con" o similar, si bien debe de reproducirse la norma básica fielmente. Recomendamos una revisión del texto en este sentido.

II.- Se emplea con 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 un expresión redundante, puesto que los titulares de la patria potestad son representantes legales del hijo menor.

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

VII.- Observaciones al texto.

- Al articulado.

Artículo 2. Se advierte que la última frase del apartado 4 reproduce lo señalado en la última frase del apartado 1, resultando redundante, por lo que podría suprimirse en alguno de ellos sin que se resintiese la regulación.

Artículo 9. En el apartado a), la expresión "*padre, madre o representantes legales*" es redundante en sí misma en tanto que, como se ha señalado, los titulares de la patria potestad son representantes legales del hijo menor. En consecuencia, entendemos que una opción correcta sería la de "*padre, madre o persona que ejerza su tutela legal*", tal y como se viene haciendo a lo largo del texto.

En cuanto al apartado g), y a efectos de mantener una redacción homogénea, proponemos sustituir la referencia a "*... la persona interesada, o su padre, madre o personas que ejerzan su tutela legal...*" por la de "*... el alumno o alumna, o su padre, madre o personas que ejerzan su tutela legal...*".

Respecto a la letra h), y en aras de respetar el principio de seguridad jurídica, nos preguntamos en qué supuestos procedería el informe del Director o Directora, dado que en el párrafo no se expresa.

En relación con el apartado j), parece entenderse que la propuesta incluida en el informe de la Comisión Técnica Provincial de Reclamaciones es vinculante, es decir, que el Delegado o Delegada Territorial tiene que adoptar la resolución conforme a esa propuesta. En el caso de ser éste el sentido, sugerimos matizar o concretar la expresión "*de acuerdo*". Asimismo, proponemos el cambio de la expresión "*traslado*" por "*notificación*" (reproducimos lo aquí señalado respecto a la letra i) del art. 10).

Asimismo, no entendemos por qué en este artículo no se contienen previsiones similares a las de los apartados l) y m) del artículo 10, referidas, respectivamente, al derecho del alumno a ver las pruebas revisadas, así como a que las actuaciones sean accesibles para las personas con discapacidad.

Por otro lado, y en los mismos términos expresados por la Secretaría General para la Administración Pública, consideramos que sería conveniente indicar el plazo máximo en el que debería dictarse y notificarse la resolución de la solicitud de revisión (reproducimos lo aquí señalado en relación con el art. 10).

Artículo 10. Respecto al párrafo 1º, recomendamos la sustitución de la expresión "*... de acuerdo con lo dispuesto en el artículo octavo ...*" por "*... de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 ...*".

En cuanto a la letra c), nos planteamos si, en este supuesto, a diferencia de lo establecido para el proceso de reclamación sobre calificaciones del alumnado matriculado en cursos no conducentes a pruebas de certificación, no se comunica la circunstancia de que se haya presentado una solicitud de revisión al profesor tutor o profesora tutora.

Por otro lado, advertimos que en este artículo se hace referencia en diversas ocasiones a la expresión "*representantes legales*", en lugar de "*padre, madre o persona que ejerza su tutela legal*". Si bien tanto una como otra resultan adecuadas, sugerimos el empleo a lo largo del texto de una misma fórmula.

Artículo 11. Por razones sistemáticas, sugerimos dar un nuevo orden a los apartados de manera que el apartado 3 pase a ser el 2. El motivo es que tanto el apartado 1 como el actual apartado 3 se refieren a la promoción del alumnado dentro de un mismo nivel. En cambio, el actual apartado 2 contempla la promoción de un nivel a otro, en concreto del nivel A2 al B1.

Artículo 13. Se observa error gramatical en el apartado 3, al disponer "*... de acuerdo con lo que establecido ...*".

Artículo 16. Señala el apartado 4 que la publicación del documento de especificaciones de examen se efectuará con "*antelación suficiente*", por lo que entendemos que sería conveniente una mayor concreción, en aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

Artículo 19. Respecto al apartado 5, nos surge la duda de si esa puntuación mínima del 65% está referida a cada uno de los ejercicios de los que consta la prueba, tal y como parece desprenderse de la lectura, o a la prueba en sí misma, pues de acuerdo con el art. 4.4 del Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, esa puntuación mínima del 65% es la requerida para superar la prueba de competencia general, mientras que para cada uno de los ejercicios se exige un mínimo del 50%.

Artículo 21. La expresión "etc" no es propia de una norma, dando lugar a una relación no exhaustiva, en este caso, de la información a publicar en relación con las pruebas en los tabloneros de anuncios y otros medios de comunicación.

Asimismo, en cuanto al tiempo o plazo para dar publicidad a dicha información sobre las pruebas, sólo se hace referencia a "*con antelación suficiente*", por lo que, al igual que ya hemos señalado, entendemos que sería conveniente una mayor concreción.

Artículo 24. Respecto al apartado 1.e) damos por reproducido lo señalado en relación con la expresión "etc".

Artículo 26. Consideramos el apartado 3 redundante en relación con el contenido del art. 11.3, por lo que sometemos a su consideración su mantenimiento.

art. 27.

En cuanto al apartado 5, no entendemos por qué se ha eliminado la referencia a los certificados de los niveles Básico A1 y Básico A2, máxime cuando el artículo 13.7 del Decreto 499/2019, de 26 de junio, al que se remite el apartado que nos ocupa, sí se refiere a ellos.

- A los Anexos.

Anexo IV. Se advierte error en la enumeración de los apartados a rellenar, pasando del (1) al (3).

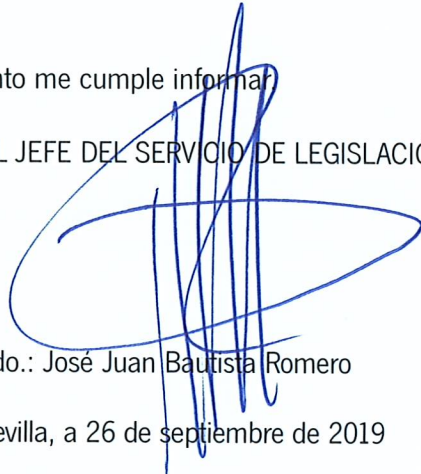
Salvo mejor criterio fundado en derecho, es cuanto me cumple informar

LA ASESORA TÉCNICA



Fdo.: Marta Carnerero Herrera

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES



Fdo.: José Juan Bautista Romero

Sevilla, a 26 de septiembre de 2019

Conforme

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



Fdo.: Pedro Angullo Ruiz