

Dictamen n°: **262/18**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **07.06.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por mayoría, en su sesión de 7 de junio de 2018, sobre la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno por el que se ordenan las enseñanzas de idiomas de régimen especial y se establecen los currículos de los niveles básico, intermedio y avanzado en la Comunidad de Madrid”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación e Investigación formula preceptiva consulta por escrito que ha cursado entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 24 de mayo de 2018, correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por mayoría en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en su sesión de 7 de junio de 2018.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto normativo sometido a Dictamen consta de una parte expositiva y de otra dispositiva.

La parte expositiva consta de doce párrafos, y su contenido será objeto de particular examen en la consideración jurídica cuarta.

La parte dispositiva contiene treinta artículos distribuidos en cinco capítulos.

El capítulo I incluye las *“Disposiciones generales”*.

Su artículo 1 se refiere al *“Objeto de la norma”*.

El artículo 2 relaciona los *“Principios generales”*.

El capítulo II refiere a la *“Ordenación de las enseñanzas de idiomas”*.

El artículo 3 regula los *“Niveles que regirán los currículos de idiomas”*.

El artículo 4 enumera las *“Actividades de lengua”*.

El artículo 5 desarrolla el *“Currículo”*.

El artículo 6 tiene por objeto la *“Organización de los niveles por cursos”*.

El artículo 7 establece la *“Duración de los cursos de cada nivel e idioma”*.

El artículo 8 está centrado en las *“Modalidades de las enseñanzas de idiomas”*.

El artículo 9 completa el capítulo mediante la referencia a “*Otros cursos*”.

El capítulo III se dedica a los aspectos de “*Acceso, admisión y matrícula*”.

El artículo 10 está dedicado al “*Acceso a las enseñanzas*”.

El artículo 11 acoge el régimen de la “*Admisión*”.

El artículo 12 incorpora la “*Oferta Educativa*”.

El artículo 13 desarrolla la “*Matrícula y permanencia*”.

El capítulo IV regula la “*Evaluación*”.

El artículo 14 menciona las “*Características generales sobre evaluación*”.

El artículo 15 se destina a la “*Calificación de las pruebas de certificación*”.

El artículo 16 se refiere a los “*Documentos de Evaluación*”.

El artículo 17 está centrado en “*El expediente académico*”.

El artículo 18 incluye la regulación de “*Las actas de calificación*”.

El artículo 19 tiene por objeto la “*Movilidad del alumnado*”.

El artículo 20 desarrolla la “*Certificación de los niveles*”.

El artículo 21 establece la “*Validez de los certificados de nivel*”.

El artículo 22 se relaciona con las “*Pruebas de certificación*”.

El artículo 23 se preocupa de la *“Adaptación de las pruebas de certificación para las personas con discapacidad acreditada”*.

El artículo 24 tiene por epicentro la *“Evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje”*.

El capítulo V comprende la regulación de los *“Centros”*.

El artículo 25 se destina a las *“Escuelas Oficiales de Idiomas”*.

El artículo 26 está enderezado a la fijación de los *“Requisitos mínimos de espacios e instalaciones de los centros”*.

El artículo 27 fija la *“Ratio de alumnado por grupo”*.

El artículo 28 proclama la *“Autonomía pedagógica, de gestión y organizativa de las EOI”*.

El artículo 29 concreta la *“Programación general anual”*.

El artículo 30 estatuye *“Los proyectos de innovación en el marco de la autonomía pedagógica de las EOI”*.

El artículo 31 desarrolla la *“Programación educativa”*.

El artículo 32 garantiza la *“Adaptación de estas enseñanzas a las personas con necesidad específica de apoyo educativo”*.

El proyecto se completa con tres disposiciones adicionales, una transitoria, otra derogatoria y tres finales.

La disposición adicional primera tiene por objeto la *“Supervisión de las enseñanzas de idiomas”*.

La disposición adicional segunda se refiere a la *“Equivalencia entre enseñanzas de idiomas de régimen especial”*.

La disposición adicional tercera está dedicada a la *“Correspondencia con otras enseñanzas”*.

La disposición transitoria única pretende dar solución a la *“Incorporación del alumnado de las enseñanzas que se extinguen a las reguladas por el presente decreto”*.

Por su parte, la disposición derogatoria única recoge en tres apartados diversos reglamentos que serían objeto de derogación por la norma proyectada.

La disposición final primera incorpora el *“Calendario de implantación”*.

La disposición final segunda contiene la *“Habilitación de desarrollo”* a favor del consejero de la Comunidad de Madrid con competencias en materia de educación.

La disposición final tercera, referida a la *“Entrada en vigor”* del decreto, prevé que aquella se produzca el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El decreto se completa con seis anexos, referidos los tres primeros de ellos, respectivamente, a los currículos de nivel básico, intermedio y avanzado, y los tres últimos a la *“Organización de las enseñanzas de idiomas: número de cursos por idioma y nivel”*, *“Número mínimo de horas lectivas de los cursos, por idioma y nivel”* e *“Incorporación del alumnado procedente de las enseñanzas de idiomas, reguladas en la Comunidad de Madrid, al amparo del Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre”*.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente administrativo remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos.

- 1.- Versión inicial del proyecto de decreto.
- 2.- Versión definitiva, posterior al informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.
- 3.- Anexos del proyecto de decreto.
- 4, 5, 6, 7 y 8.- Sucesivas memorias del análisis de impacto normativo de 26 de enero, 1 de marzo, 10 y 19 de abril y 8 de mayo de 2018, respectivamente.
- 9.- Dictamen 10/2018, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, adoptado en reunión de 19 de marzo de 2018.
- 10.- Informes de la directora general de la Mujer, de 9 de febrero de 2018, sobre impacto por razón de género; del director general de la Familia y el Menor, sin constancia de su fecha en la firma electrónica, sobre impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, y del director general de Servicios Sociales e Integración Social, de 8 de febrero de 2018, sobre impactos por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- 11.- Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Sanidad; Políticas Sociales y Familia; Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, y Economía, Empleo y Hacienda por los que se emiten observaciones al proyecto de decreto, y de las de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio; Transportes, Vivienda e Infraestructuras, y Cultura, Turismo y Deportes que no formulan observaciones.
- 12.- Informes del director general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación de 21 de febrero y de 9 de abril de 2018, el segundo de ellos de carácter complementario al primero en

consideración a los cambios introducidos en el texto dictaminado por dicho órgano.

13.- Requerimiento de información de 16 de abril de 2018, e informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 24 de abril de 2018.

14.- Resolución de 14 de marzo de 2018, de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

15.- Certificado del secretario del Consejo del Gobierno en el que se hace constar el Acuerdo adoptado por dicho órgano con fecha 13 de marzo de 2018, por el que se declara la urgencia del expediente de elaboración del proyecto de reglamento.

16.- Informe de 11 de abril de 2018, de la secretaria general técnica de la consejería que promueve el texto reglamentario.

17.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación, suscrito por su letrada-jefe con fecha 18 de abril de 2018 y refrendado por el abogado general, por el que se informa favorablemente el proyecto de decreto sin perjuicio de las observaciones, algunas de ellas de carácter esencial, que contiene dicho informe.

18.- Votos particulares suscritos con fecha 21 de marzo de 2018 en la Comisión Permanente del Consejo Escolar, por un lado, por las dos representantes del sindicato Comisiones Obreras, y, por otro, por los dos consejeros de la Federación de Padres y Madres "*Francisco Giner de los Ríos*".

19.- Nota interior de 13 de febrero de 2018, del director general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, que no formula observaciones al proyecto de decreto.

20.- Escrito presentado en el Registro de la Consejería de Educación e Investigación el 22 de marzo de 2018, por el que los jefes de Departamento de las Escuelas Oficiales de Idiomas de Alcalá, Alcorcón, Carabanchel, Coslada, Jesús Maestro, Las Rozas, Leganés, Moratalaz, San Sebastián de los Reyes y Valdezarza, instan que la lengua italiana sea incluida en mismo anexo que los idiomas alemán, inglés, francés y español como segunda lengua extranjera.

21.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2018, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone: *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*, y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA: su solicitud tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 24 de mayo, y, no obstante la considerable carga de trabajo que pesa sobre este órgano consultivo, ha sido elaborado y aprobado en el plazo más breve que la dificultad y trascendencia de su estudio ha permitido.

### **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La educación es materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, si bien corresponde a las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la legislación estatal, dictar normas de ejecución y desarrollo.

Por su parte, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM), en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las leyes orgánicas que lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado ha aprobado:

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que en su artículo 2.1.j) señala como uno de los fines del sistema educativo español la capacitación para la comunicación en una o más lenguas extranjeras, y, en consecuencia

con lo anterior, incluye las enseñanzas de idiomas dentro del sistema educativo (art. 3.2.f), a las que se les atribuye la consideración de enseñanzas de régimen especial (art. 3.6).

Desde el punto de vista competencial, de lo dispuesto en los artículos 6 bis.1.e) y 6 bis.3 de la LOE, se deduce la competencia del Gobierno de la Nación en orden a establecer el diseño del currículo básico en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de las Enseñanzas de idiomas, y ello con la finalidad de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones correspondientes.

En concreto, el capítulo VII del título I de la referida ley orgánica, comprensivo de su artículos 59 a 62, regula las Enseñanzas de idiomas. Los aspectos fundamentales de su regulación, son los siguientes:

1. Organización (art. 59). Precisa la finalidad de las Enseñanzas de Idiomas (capacitar al alumnado para el uso adecuado de los diferentes idiomas, fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo), y su organización a través de los tres niveles básico, intermedio y avanzado, así como su correspondencia en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. 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. En cuanto a las enseñanzas del nivel básico, permite a las Comunidades Autónomas precisar sus características y organización. Asimismo, detalla las condiciones necesarias para el acceso a las Enseñanzas de idiomas. Para acceder a las Enseñanzas de idiomas será requisito imprescindible tener dieciséis años cumplidos en el año en que se comiencen los estudios. Podrán acceder asimismo los mayores de catorce años para seguir las enseñanzas de un idioma distinto del cursado en la educación secundaria obligatoria.

2. Escuelas Oficiales de Idiomas (art. 60), a las que se encomiendan las Enseñanzas de idiomas en los niveles intermedio y avanzado, remitiendo a las Administraciones educativas la determinación de los requisitos relativos a la relación numérica alumno-profesor, las instalaciones y el número de puestos escolares. Asimismo, se establecen algunas pautas sobre su funcionamiento: fomentarán especialmente el estudio de las lenguas oficiales de los Estados miembros de la Unión Europea, de las lenguas cooficiales existentes en España y del español como lengua extranjera; facilitarán el estudio de otras lenguas que por razones culturales, sociales o económicas presenten un interés especial; podrán integrar las Enseñanzas de idiomas a distancia, y, de acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas, podrán impartir cursos para la actualización de conocimientos de idiomas y para la formación del profesorado y de otros colectivos profesionales.

3. Certificados (art. 61). Se establece el derecho a la obtener el certificado correspondiente, cuyos efectos se establecerán en la definición de los aspectos básicos del currículo de las distintas lenguas, cuando se produzca la superación de las exigencias académicas establecidas para cada uno de los niveles de las Enseñanzas de idiomas. También se impone que la evaluación de los alumnos sea hecha por el profesorado de las Escuelas Oficiales de Idiomas (EOI), y se remite a las Administraciones educativas la regulación de las pruebas que darán lugar a la obtención de los certificados oficiales de los niveles básico, intermedio y avanzado.

4. Correspondencia con otras enseñanzas (art. 62). Se remite al Gobierno de la Nación la determinación de las equivalencias entre los títulos de las Enseñanzas de idiomas y el resto de los títulos de las enseñanzas del sistema educativo. Asimismo, se conmina a las Administraciones educativas a facilitar la realización de pruebas homologadas para obtener la certificación oficial del conocimiento de las

lenguas cursadas por los alumnos de Educación Secundaria y Formación Profesional.

- 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 (en adelante, Real Decreto 1041/2017).

A tenor de su disposición final segunda, el reglamento de referencia tiene la condición de norma básica salvo en lo concerniente al apartado 5 de su artículo 6, estando dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y 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”*.

El objeto de esta norma, que constituye la referencia del desarrollo reglamentario que aborda el proyecto de decreto, reside en:

1) la fijación de las exigencias mínimas del nivel Básico a efectos de certificación y establecer el currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, de los niveles Intermedios B1 y B2, Avanzados C1 C2 de los idiomas alemán, árabe, chino, coreano, danés, finés, francés, griego, inglés, irlandés, italiano, japonés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, ruso, sueco, lenguas cooficiales de las Comunidades autónomas y español como lengua extranjera, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial;

2) el establecimiento de los efectos de los certificados acreditativos de la superación de las exigencias académicas establecidas para los niveles Básico, Intermedios B1 y B2, Avanzados C1 y C2, así como determinar los requisitos mínimos de la documentación académica necesaria para garantizar la movilidad del alumnado respectivo;

3) precisar en su anexo II las equivalencias entre las enseñanzas reguladas por el mismo y las reguladas por el Real Decreto 967/1988, de 2 de septiembre, sobre Ordenación de las Enseñanzas correspondientes al primer nivel de las enseñanzas especializadas de idiomas; el Real Decreto 944/2003, de 18 de julio, por el que se establece la estructura de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, y 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.

En este sentido, el proyecto de decreto que nos ocupa, en cuanto desarrolla la legislación estatal, responde a la naturaleza propia del reglamento ejecutivo, conforme viene concebido, entre otras muchas, en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 (Rec. 171/2012):

*“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.*

Como ya advirtiera el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 319/14, de 23 de julio, sobre el proyecto de decreto del currículo de la Educación Primaria en el ámbito autonómico madrileño, la naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones

reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no resultó inicialmente pacífica, produciéndose una doctrina judicial discrepante en torno a su naturaleza. La controversia fue dirimida por el Tribunal Supremo en la conocida sentencia de 26 de mayo de 2010 (Rec. 3980/2008), sobre el Decreto por el que se estableció el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, concluyéndose que dicha norma suponía el desarrollo y no la mera ejecución de la normativa básica estatal, doctrina acogida por este órgano consultivo en numerosas ocasiones (verbigracia, los dictámenes 127 y 132/16). Conforme a ello, puede afirmarse la naturaleza genuinamente reglamentaria del proyecto que se nos somete a consulta, lo que convierte en preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

El rango normativo es el adecuado, el de Decreto, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, conforme a la ya resaltada naturaleza de disposición de carácter general. Además, y conforme destaca el informe del Servicio Jurídico en la consejería promotora de la norma, ese es el rango necesario toda vez que se pretende la modificación de una norma de dicha naturaleza.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el derecho de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009) toda vez que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 14 de noviembre de 2017, no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor conforme a su disposición transitoria única. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el promotor del proyecto ha seguido lo establecido en el artículo 132 de la LPAC, que, al igual que el artículo 25 de la Ley del Gobierno, establecía que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia.

Conforme al dictado original de dicho precepto, la Comunidad de Madrid aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017 el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2018. En su anexo se preveía la aprobación del proyecto de reglamento a que se refiere la consulta incluyéndolo entre las propuestas normativas a promover dentro de las competencias de la Consejería de Educación e

Investigación, al hacer referencia al *“Decreto por el que se aprueba el currículo de los niveles A, B y C de las enseñanzas de idiomas”*.

De esta forma, no se puede objetar ninguna irregularidad al procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria desde el punto de vista analizado, que se ha adaptado a la legislación aplicable en el momento de su tramitación. Es cierto que, posteriormente, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, recaída en el Recurso de Inconstitucionalidad 3628/2016, ha declarado que la regulación de la planificación normativa incluida en el artículo 132 de la LPAC, no es aplicable a las Comunidades Autónomas ni en lo relativo a las iniciativas legislativas ni a las reglamentarias. Sin embargo, no hay que olvidar que la necesidad del Plan Anual Normativo es objeto de regulación en la Ley del Gobierno (art. 25), que según venimos observando con asiduidad, se aplica supletoriamente ante el vacío normativo de la Comunidad de Madrid en cuanto al procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

2.- El artículo 133 de la LPAC, en la pequeña parte que resulta de aplicación a las Comunidades Autónomas a tenor de la ya citada Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, señala que *“[c]on carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de... reglamento se sustanciará una consulta pública”* (inciso inicial de su apartado 1), y que *“[p]odrá prescindirse de los trámites de consulta... 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”*.

Por su parte, el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid conforme anteriormente ha sido indicado, dispone que se sustancie una consulta pública,

*“... a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.*

No obstante, exceptúa su párrafo segundo:

*“Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”.*

En el supuesto objeto de dictamen, el proyecto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previa a la redacción del texto. Dicha omisión resulta justificada en la Memoria en atención a dos razones: el considerarlo innecesario al no tratarse de una normativa novedosa, que requiera de dicho trámite para mejorar su calidad regulatoria, y en suponer un aspecto parcial de una regulación, que es la relacionada con la ampliación y complemento de los aspectos básicos de un currículum. El primero de los argumentos, ni se corresponde con una previsión legal

ni resulta satisfactorio a juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, puesto que lo novedoso o no de determinada materia no limita el interés en auspiciar la mayor colaboración en la mejora de su contenido, finalidad a la que contribuye la consulta pública. No obstante, sí se aprecia la concurrencia del segundo de los argumentos utilizados por la Memoria, ya que, efectivamente, considerados los currículos como un conjunto, se podría considerar que el relativo a las Enseñanzas de idiomas constituye tan solo un aspecto parcial de dicha materia, como también podrían considerarse concurrentes otros supuestos contemplados en el párrafo segundo del artículo 26.4 de la LPAC, como la falta de imposición de obligaciones relevantes a los destinatarios de la norma (de hecho, en el Dictamen del Consejo de Estado 674/2017, de 8 de noviembre, no se puso objeción a la ausencia de consulta pública previa en el procedimiento de tramitación del Real Decreto 1041/2017).

En cambio, no se estima que la falta de consulta pública se pueda justificar en esta ocasión en la urgencia de la tramitación, puesto que esta ha sido declarada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su ínterin, siendo la consulta pública un acto previo a la misma (así se deduce con toda claridad del inciso inicial del artículo 133.1 que como hemos dicho resulta aplicable a las Comunidades Autónomas).

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación, que ostenta competencias en la materia educativa según lo dispuesto en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid; en el Decreto 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y en el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación.

4.- De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa encuentra su regulación desarrollada en el ya citado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Como hemos señalado con frecuencia (así, en el Dictamen 411/16), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (art. 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. En el caso analizado, el expediente administrativo del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria contiene cinco memorias. Las primeras de ellas, fechadas el 26 de enero y el 1 de marzo de 2018, eran anteriores al trámite de audiencia y a la petición de informes a diferentes órganos administrativos; la tercera, de 10 de abril, recoge el resultado de la audiencia pública y de los informes recabados hasta ese momento; la cuarta, de 19 de abril, es previa a los informes de la secretaría general técnica de la consejería promotora del texto y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, y la quinta, de 8 de mayo de 2018, es posterior a estos últimos informes y previa al de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Desde dicha perspectiva, pueda afirmarse el ajuste de la Memoria a la naturaleza que le es propia, que es la de un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo (art. 2.3 del Real Decreto 1083/2009).

En concreto, la Memoria principia por una ficha de resumen ejecutivo, para adentrarse posteriormente en el examen de los fines del proyecto y la adecuación del mismo a los principios de buena regulación.

También analiza posibles alternativas de regulación, que descarta toda vez que la disposición final primera del Real Decreto 1041/2017 obliga a las Comunidades Autónomas a implantar los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 en el año académico 2018-2019.

También se ha detenido la Memoria en hacer un estudio pormenorizado del contenido y análisis jurídico del proyecto de reglamento y de la relación del conjunto del texto con el derecho nacional y la normativa comunitaria europea. En concreto, se ha analizado uno por uno cada artículo, resaltando las novedades introducidas desde el primer borrador en atención a las observaciones realizadas por los órganos informantes.

En cuanto a los posibles impactos, se incluye una referencia al impacto económico, que se estima positivo al redundar en la formación en idiomas de las personas adultas, lo cual puede beneficiar sus competencias profesionales. Por esta misma razón, se entiende que la aprobación del proyecto podría implicar una mejora en la competitividad de la región.

Por lo que se refiere a su posible afección a la competencia y la unidad de mercado, se significa que la restricción que supone el que las Enseñanzas oficiales de idiomas se tengan que llevar a cabo exclusivamente a través de las EOI, no deriva del decreto a aprobar, sino de la propia LOE.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, no lo producirá con carácter general, toda vez que la impartición de los niveles básico y C1 se realizará con el personal ya existente en los centros, que será objeto de redistribución. Ahora bien, durante la tramitación, y a petición de los jefes de Departamento de italiano de las EOI de la Comunidad de Madrid, se ha decidido implantar el nivel C2 también en dicha enseñanza. La

Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos solicitó por medio de la subdirectora general de Programas Sanitarios y Educativos, que se especificara si la implantación de dicho nivel iba a suponer una repercusión presupuestaria en los créditos actuales, desglosando en su caso los programas y subconceptos afectados.

El informe emitido por dicho órgano con fecha 24 de abril de 2018, da por buenas en sus líneas esenciales las explicaciones ofrecidas por la Dirección General de Recursos Humanos (doc. 12 del expte. admvo.), en cuyo informe complementario de 9 de abril de 2018 se da cuenta del impacto económico derivado del incremento de profesores y de la financiación del mismo. Sin embargo, la última versión de la Memoria trata este tema de una forma vaga, señalando que no se prevé un impacto presupuestario en la aplicación del decreto salvo en el capítulo 1, y que *“[e]n todo caso, si hubiera que realizar algún gasto derivado de dicha implantación, incluyendo la del nivel C2, sería asumido con las partidas ya presupuestadas”*, razón por la cual debería mejorarse su versión definitiva recogiendo las explicaciones dadas por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación para así atender a las exigencia de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos. Por otra parte, habrá de tenerse en cuenta, y recogerse adecuadamente en la Memoria, la observación que hace el último órgano citado en el sentido de que, cuando se elaboren los proyectos de leyes de presupuestos generales para el año 2019, se tengan en cuenta los gastos previstos en este concepto para los años 2019 y 2020.

En relación con el informe sobre el impacto por razón de género, la Memoria remitida expone igualmente el impacto favorable en la materia, habiendo informado en dicho sentido la Dirección General de la Mujer. Lo mismo se dice en cuanto al impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, conforme a lo señalado en el informe del

director general de Servicios Sociales e Integración Social. Ambos informes citan para motivar su plácet al proyecto el artículo 31.3 del mismo, que contempla la integración de las correspondientes perspectivas en los procesos de enseñanza y aprendizaje, contenido que figura en el artículo 28.3 del proyecto objeto de nuestro dictamen.

Por otra parte, según la Memoria y el correspondiente informe del director general de la Familia y el Menor emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, no se aprecia que se vaya a producir impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia. Pese a lo así afirmado por estos órganos, no parece no obstante que no se produzca ningún impacto, sin perjuicio de que este no sea negativo, en la medida que el proyecto incide en la enseñanza del idioma en el nivel básico y demás niveles que también pueden ser objeto de ofrecimiento a los menores de edad.

5.- De conformidad con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, de aplicación supletoria, a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

El proyecto de reglamento ha sido sometido al informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, que, conforme al artículo 21.b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, modificado por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, debe ser preceptivamente consultado sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias que, en materia de enseñanza no

universitaria, elabore la Consejería de Educación y deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, también, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En nuestro caso, como ya se ha dicho consta la emisión del correspondiente informe por la Abogacía General.

6.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno prevé que los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

En aplicación de este artículo se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación.

7.- Los artículos 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 26.6 de la Ley del Gobierno, de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, disponen que:

*“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.”*

Según refiere la Memoria, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia entre las fechas del 15 de marzo y el 2 de abril de 2018. En cambio, no se ha recabado la opinión de las organizaciones y asociaciones representativas de los sectores afectados.

Al respecto, esta Comisión Jurídica Asesora viene observando, entre otros, en los dictámenes 325/17, de 27 de julio, y 352/17, de 7 de septiembre, la conveniencia de que, como añadido al trámite de audiencia a los ciudadanos a través del portal web correspondiente, se dé audiencia a los sectores directamente afectados por el proyecto de decreto, tales como serían en nuestro caso las asociaciones de padres y madres de alumnos, las asociaciones y federaciones empresariales del ámbito educativo o los sindicatos de trabajadores del sector educativo.

No obstante, y más allá de que esta audiencia corporativa resulta simplemente potestativa a tenor de los textos legales antes citados que la recogen (en dicho sentido, entre otros, nuestro Dictamen 325/2017, de 27 de julio), en el caso examinado su finalidad se ha cubierto mediante la emisión de un informe sobre el proyecto de decreto por el Consejo Escolar con base en lo dispuesto en el artículo 2.1.b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid. Según

venimos recordando con reiteración (dictámenes 121 y 132/17, de 23 de marzo), a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la última ley citada, en dicho órgano están representados los sectores generalmente implicados en el ámbito educativo a los que pudiera afectar la norma proyectada (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros).

En cambio, no están representados como tales en el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid las asociaciones, entidades y organizaciones representativas de los colectivos de personas LGTBI, a los que el artículo 47 de la Ley 2/2016 confiere el carácter de titulares de intereses legítimos colectivos en los procedimientos administrativos que les afecten.

Se plantea si, a la vista del artículo 32 de la Ley 3/2016, que prevé que la Consejería competente en materia de educación “*revisará los contenidos de información, divulgación y formación que ya existan en los distintos niveles de enseñanza y en otros ámbitos formativos, para lo que dará audiencia a las asociaciones, organizaciones y colectivos LGTBI*”, es preceptiva la audiencia de estas asociaciones en la tramitación del presente proyecto de decreto.

Del precepto citado parece desprenderse que solo será necesaria su audiencia cuando se trate de la revisión de los contenidos existentes en los distintos niveles de enseñanza; no para otras cuestiones, como es, en el presente caso, la ordenación de las Enseñanzas de idiomas y el establecimiento de sus *currículos*.

8.- La urgencia del procedimiento de elaboración del proyecto de reglamento objeto de la consulta fue declarada en Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 13 de marzo de 2018. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo la ha justificado atendiendo a

que la disposición final primera del Real Decreto 1041/2017 obliga a la implantación de los nuevos currículos de las Enseñanzas de idiomas en el curso académico 2018-2019, lo que supone su aplicación al curso académico que se inicia en septiembre. Asimismo, da cuenta de que el plazo de admisión de los alumnos comienza el 1 de junio y se extiende hasta el 14 de dicho mes, si bien, finalmente, el plazo dado discurre entre el 4 y el 20 de dicho mes a la vista de la Resolución de 23 de mayo de 2018, de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, por la que se determinan los plazos de los procedimientos de admisión, acceso y matrícula de alumnos de nuevo ingreso para el curso 2018-2019 en las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid, que ha sido objeto de publicación en el BOCAM de 31 de mayo, que no forma parte del expediente administrativo.

En relación con este último aspecto, la razón de la urgencia reside según la Memoria en que resulta recomendable que las personas interesadas puedan tener conocimiento de la oferta educativa (incluyendo el nuevo currículo) con anterioridad al inicio del proceso de admisión. Este órgano consultivo debe llamar la atención sobre la falta de previsión del órgano promotor de la elaboración de la disposición al no haber declarado su urgencia desde el mismo momento del inicio del procedimiento correspondiente, cuando era conocedor de que la norma tenía que ser aprobada por imperativo legal para ser aplicada en el curso 2018-2019 y de la importancia de que entrara en vigor con anterioridad al inicio del periodo de matriculación a efectos de permitir a los interesados conocer los pormenores de la enseñanza educativa en materia de idiomas. Resulta patente, que, habiendo tenido entrada la solicitud de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora el 24 de mayo, este órgano no ha influido en que el hecho de que el decreto no sea aprobado, en su caso, con la necesaria antelación, no obstante el esfuerzo que ha realizado para proceder a su estudio y dictamen con la mayor celeridad posible.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

1.- La parte expositiva del proyecto de decreto, intitulada conforme a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (Directriz 11), justifica su aprobación en la modificación de la LOE por la LOMCE, en concreto en su artículo 59.1, que estatuye como fin de las Enseñanzas de idiomas la capacitación al alumnado para el uso adecuado de los diferentes idiomas fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo. Esto se realizará, según dicho precepto, mediante la organización de dichas enseñanzas en tres niveles: básico, intermedio y avanzado, correspondientes a los niveles A, B y C del Marco Común Europeo de Referencia. En cambio, las enseñanzas del nivel básico se dejan a las características y organización que las Administraciones educativas determinen.

Asimismo, apela a la aprobación del Real Decreto 1041/2017, que 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 LOE y sus equivalencias entre las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios.

Ampara la competencia de la Comunidad de Madrid para completar el currículo de estas enseñanzas en los artículos 6.bis.3 de la LOE y 4 y 5 del Real Decreto 1041/2017, y reconoce la autonomía de los centros que las imparten para desarrollar y complementar el currículo (arts. 6.bis.5 y 120 de la LOE).

En concreto, adelanta que la regulación que pretende establecer la Comunidad de Madrid, perseguirá que las Enseñanzas de idiomas alcancen un nivel de desarrollo y eficacia reconocido en toda la Unión Europea, de acuerdo con los niveles descritos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, capacitando al alumnado para su uso en algún momento de su vida personal o profesional y para

obtener las certificaciones oficiales acreditativas de haber adquirido las competencias generales o parciales propias de los distintos niveles.

Menciona los decretos que son objeto de sustitución dentro del marco normativo autonómico madrileño, y señala su preocupación por configurar vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales del alumnado, en especial de personas adultas con necesidades específicas de aprendizaje de idiomas. Asimismo, contempla la impartición de cursos para el perfeccionamiento de las competencias en idiomas del profesorado y otros colectivos profesionales.

Alude también al cumplimiento mediante su futura aprobación de principios recogidos en el artículo 129 de la LPAC, como son los de necesidad y eficacia por razón de interés general, al tratarse del desarrollo de una norma básica que sustituye a la reglamentación hasta ahora vigente de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial; de proporcionalidad al contemplar la regulación imprescindible para establecer la ordenación y el currículo de las citadas enseñanzas y no existir otras medidas menos restrictivas de derechos; de seguridad jurídica al respetar lo establecido en el Real Decreto 1041/2017 y habilitar al consejero competente en materia de Educación para su desarrollo y aplicación; de transparencia, a través del cumplimiento del trámite de audiencia e información pública en el procedimiento seguido para su elaboración, y el de eficiencia, evitando cargas administrativas innecesarias y racionalizando la gestión de los recursos públicos. La cita de este precepto deberá adaptarse a la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, antes citada.

Finalmente, da cuenta sucinta de los informes recabados a lo largo de su tramitación: Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, Abogacía General y Comisión Jurídica Asesora.

Tras hacer referencia a la competencia del Consejo de Gobierno para su dictado, en el último párrafo contiene la fórmula promulgatoria.

Conforme a lo anterior, puede considerarse que la parte expositiva del proyecto sometido a consulta cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta (Directriz 12), dando cuenta de los aspectos más relevantes de la tramitación (Directriz 13).

2.- Previamente al examen detallado de la parte dispositiva, debe hacerse una consideración de conjunto debido a los numerosos aspectos en que el proyecto de decreto, en detrimento de la necesaria seguridad jurídica, deja de regular aspectos de necesaria determinación en el régimen jurídico de las Enseñanzas de idiomas en la Comunidad de Madrid, remitiendo la regulación de aspectos diversos al consejero competente en materia de Educación; muestra de ello son las remisiones que se hacen en diferentes materias en los artículos 11, 14, 16, 17, 19 y 22 del proyecto de decreto. Entendemos que con ello no se da adecuado cumplimiento al mandato establecido por la normativa básica estatal y se contradice lo señalado en las Directrices de técnica normativa en el sentido de apurar la regulación de la materia de que se trate.

Pasando ya al examen del artículo 1, primero del capítulo I referido a las “*Disposiciones generales*”, hace referencia al “*Objeto de la norma*”, que se concreta en establecer la ordenación de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Madrid y desarrollar los currículos de 1) los idiomas extranjeros alemán, árabe, chino, danés, finés, francés, griego, inglés, irlandés, italiano, japonés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, ruso y sueco; 2) las lenguas cooficiales en España, y 3) el español, considerado como lengua extranjera.

Tras esta delimitación, el precepto proyectado señala que el decreto incorpora los aspectos básicos que establece 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 del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre. Resulta innecesaria la referencia que se hace en el precepto a la inclusión de esos aspectos básicos, pues este tipo de contenido es propio de la parte expositiva. De esta forma, la sustitución en el artículo 1 del pasaje que va desde el término “*incorporando*” hasta el final de dicho precepto, favorecería la sencillez y claridad de dicha norma.

Como ha advertido la Abogacía General en su informe, la relación de idiomas objeto de enseñanza que contiene el inciso 1 plantea la particularidad de que recoge todas las recogidas en el Real Decreto 1041/2017 salvo una, el idioma coreano. La explicación que ofrece al respecto la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, es que dicho idioma nunca ha sido impartido en la Comunidad de Madrid.

Al respecto, conviene observar que la LOE, en su artículo 60, cuando regula las Escuelas Oficiales de Idiomas, les encomienda el particular fomento del estudio de las lenguas oficiales de los Estados miembros de la Unión Europea, de las lenguas cooficiales existentes en España y del español como lengua extranjera y, en cuanto al resto de idiomas, también singulariza su deber de facilitar el estudio de los que, por razones culturales, sociales o económicas presenten un interés especial.

En su desarrollo, el Real Decreto 1041/2017, en el primero de sus artículos, refleja las enseñanzas cuyas exigencias mínimas de nivel básico establece dicho reglamento, incluyendo la del idioma coreano. Dicho reglamento incluye una segunda mención al mismo, en su artículo 6.2, al incluirlo entre los idiomas con respecto a los cuales puede elevarse en uno el número de años en principio previstos para su enseñanza.

La falta de inclusión del referido idioma entre las enseñanzas objeto de la regulación básica estatal, impide su impartición *a futuro en las Escuelas Oficiales de Idiomas* del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en contra de lo previsto en la normativa básica estatal.

El artículo 2 relaciona los “*Principios generales*”.

El primero de sus apartados tiende al fomento de la adquisición y perfeccionamiento de competencias en las lenguas de que se trate, ya sea con fines generales o específicos, a cuyo efecto se posibilitará la obtención de un certificado acreditativo de la superación de las exigencias académicas correspondientes a los diversos niveles. Nada hay que reprochar a este precepto, que se corresponde en esencia con el contenido del artículo 1.1 del Real Decreto 1041/2017, sin perjuicio de que, como también observó el Servicio Jurídico, la regla así recogida no sea realmente un principio, lo que podría justificar su llevanza al artículo 1, en un nuevo y segundo apartado a añadir al que actualmente comprende.

El segundo de sus apartados, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la LOE, llama a potenciar especialmente el estudio de las lenguas de la Unión Europea, de las lenguas cooficiales en España y del español como lengua extranjera, así como a facilitar el estudio de otras lenguas que por razones culturales, sociales o económicas presenten un especial interés. Nada hay que objetar tampoco a este inciso, si bien su contenido

expone más bien un desiderátum cuya eficacia no está asegurada al no relacionarse con ningún otro precepto de la ley que establezca alguna medida orientada a su real implantación.

El tercer apartado refiere una finalidad de las Enseñanzas de idiomas: su orientación al desarrollo de la competencia comunicativa del alumnado y al enfoque de acción que adopta el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (en adelante, MCER).

El cuarto apartado llama a que la aplicación del currículo fomente la responsabilidad y autonomía del alumnado en su aprendizaje, la competencia plurilingüe y pluricultural y la dimensión intercultural por ser aspectos que redundan en un aprendizaje más efectivo.

El quinto exhorta a la consejería competente a la investigación y experimentación y la innovación educativa, así como a promover la elaboración y el intercambio de materiales didácticos que sirvan de soporte a los nuevos currículos y que mejoren la práctica docente. Este principio, como bien observa el Servicio Jurídico, tiene desarrollo en los proyectos de innovación a que se refiere el artículo 30 del proyecto, que serán objeto de posterior comentario.

Y el sexto hace una llamada a la incorporación de metodologías que conviertan al alumno en un elemento activo de su propio proceso de aprendizaje a través de plataformas digitales propias de una formación semipresencial y/o a distancia.

El capítulo II refiere a la *“Ordenación de las enseñanzas de idiomas”*.

El artículo 3 regula los *“Niveles que regirán los currículos de idiomas”*. Conforme a su apartado primero, los niveles que se impartirán en las EOI de la Comunidad de Madrid serán los siguientes: básico, intermedio B1, intermedio B2, avanzado C1 y avanzado C2. Se sugiere la eliminación del inciso, que es simplemente explicativo y no contiene

mandato normativo, relativo a que dichos niveles se corresponden con los niveles A, B y C del MCER, sin perjuicio de que, si se considera relevante ofrecer dicha motivación, sea llevada a la parte expositiva. Recordar, en dicho sentido, que, conforme a la Directriz 26 de técnica normativa, “[l]os artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”.

De los referidos niveles, los intermedios y avanzados han de ser necesariamente impartidos en las EOI, según se deduce con toda evidencia del artículo 60.1 de la LOE. Sin embargo, por lo que se refiere al básico, el artículo 4 del Real Decreto permite a las Comunidades Autónomas proceder a la organización de su enseñanza en la forma que entiendan oportuna. El proyecto de decreto, en uso de la libertad así conferida, se inclina por integrar su enseñanza en las EOI.

A continuación, los apartados 2 a 4, indican por separado las finalidades de los niveles básico, intermedio y avanzado, contenido que se corresponde con la competencia que se ejerce mediante el proyecto de decreto en el sentido de diseñar el currículo de las Enseñanzas de idiomas en la Comunidad de Madrid.

El artículo 4 enumera las “*Actividades de lengua*”: comprensión de textos orales, comprensión de textos escritos, producción y coproducción de textos orales, producción y coproducción de textos escritos y mediación. Tal y como ha destacado el Servicio Jurídico, estos mismos contenidos están previstos en el artículo 6.3 del Real Decreto 1041/2017 para los niveles intermedio y avanzado, no siendo objetable que el proyecto de decreto los haga extensivos al nivel básico a la vista de la competencia autonómica para la fijación de sus características y organización (art. 4.1 del Real Decreto 1041/2017).

El artículo 5 desarrolla el “*Currículo*”. El apartado 1 se limita a definir que comprende el conjunto de objetivos, competencias,

contenidos, criterios de evaluación y la metodología didáctica de tales enseñanzas.

Los apartados 2 a 4 se limitan a señalar la referencia de los currículos de cada uno de los niveles en el Marco común europeo de referencia (MCER), así como el anexo del futuro decreto en el que vendrá desarrollado cada uno de ellos. Por su vaciedad normativa, se sugiere la integración de estos tres apartados en uno solo, así como con el 6, que se indica la referencia de cada uno de ellos en el Real Decreto 1041/2007. Aparte de su contenido explicativo, también parece razonable desde un punto de vista sistemático, llevar el contenido del apartado 6 al ya señalado conjunto.

Por su parte, el apartado 5 realiza la precisión de que todos los currículos incluirán todas las actividades de lengua, salvo el básico, que no incluirá la de mediación. La razón de ser de esta última exclusión la centra la Memoria en que su alumnado aún no dispone de las competencias lingüísticas para el desarrollo de esta actividad de lengua.

El artículo 6 tiene por objeto la *“Organización de los niveles por cursos”*.

La regulación de este aspecto comienza con una regla de libertad organizativa, al permitir a la consejería competente determinar la organización de los niveles por cursos de los respectivos idiomas de forma anual o cuatrimestral. El objeto de ello, según el mismo precepto, sería adecuar la oferta educativa a los intereses del alumnado en el aprendizaje de idiomas.

Una segunda regla de flexibilización, incluida en el apartado 2, alude a la posible organización de las enseñanzas en cursos de competencia general, que incluirán todas las actividades de lengua, o de competencias parciales, que comprenderán una o más actividades de lengua. Con ello,

según se dice también de forma expresa, se permitirá la adaptación a las necesidades específicas de las personas interesadas en el aprendizaje.

El apartado 3, señala que “[l]os cursos de competencia general de todos los idiomas incluirán las actividades de comprensión de textos orales y escritos, de producción y coproducción de textos orales y escritos, y para los niveles intermedio y avanzado, además, las de mediación”, pudiendo abreviarse su contenido con una remisión a la totalidad de actividades relacionadas en el artículo 4.

El apartado 4 refiere que “[e]l número de cursos que comprenderán cada uno de los niveles básico, intermedio y avanzado de los distintos idiomas es el que se recoge en el Anexo IV”. Tras ello, incluye nuevamente una alusión de tipo explicativo (“Esta distribución atiende al grado de dificultad en el aprendizaje de los distintos idiomas, según sea la proximidad lingüística de las lenguas y a la exposición de los interesados a las mismas”), más propia de la parte expositiva que del articulado.

El artículo 7 establece la “Duración de los cursos de cada nivel e idioma”. Distingue en distintos apartados los cursos de competencia general, que se impartirán en el número mínimo de horas lectivas por curso indicado en el anexo V y los de competencias parciales, que se impartirán en un número mínimo de horas lectivas por curso adecuado al número de actividades de lengua que comprendan y a su grado de dificultad. Nuevamente carece de carácter dispositivo la explicación del apartado 1, dada en relación con los cursos de competencia general, sobre que la distribución atiende al grado de dificultad en el aprendizaje de los distintos idiomas, según sea la proximidad lingüística de las lenguas y a la exposición de los interesados a las mismas.

Como bien señala el Servicio Jurídico, la regulación de la duración de los cursos se ampara en lo establecido en el artículo 8.5 del Real

Decreto 1041/2017 para los niveles intermedio y avanzado, y a la libertad organizativa en relación con los cursos de nivel (art. 4.1).

El artículo 8 está centrado en las “*Modalidades de las enseñanzas de idiomas*”. El apartado 1 sienta un principio de flexibilidad al contemplar que las Enseñanzas de idiomas se adecúen a diferentes modelos en los que el alumnado pueda tener su propio ritmo de aprendizaje, en función de sus necesidades y disponibilidad, mediante una organización y metodología que facilite la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades.

Conforme a ello, permite la impartición de las enseñanzas oficiales de idiomas en tres modalidades: presencial, semipresencial y a distancia, y define a continuación las características de las dos primeras, respectivamente, en los apartados 2 y 3. En particular, por lo que se refiere a la enseñanza semipresencial, se remite a una ulterior decisión de la consejería con competencias en educación la determinación del número mínimo de horas lectivas a impartir en un aula virtual, que en ningún caso podrá ser superior al cincuenta por ciento del total de horas lectivas previsto para el correspondiente curso, nivel e idioma.

Con respecto a las enseñanzas de idiomas a distancia, su inclusión en las enseñanzas oficiales de idiomas supone la materialización de la opción dada por la LOE en su artículo 60.3 a las Administraciones educativas en el sentido de poder integrar en las EOI las enseñanzas de idiomas a distancia.

El artículo 9 completa el capítulo mediante la referencia a “*Otros cursos*”, entendiendo por tales aquellos que puedan ser regulados y organizados por la consejería competente en orden a la actualización, perfeccionamiento y especialización de competencias en idiomas dirigidos al profesorado y otros colectivos profesionales y, en general, a personas adultas con necesidades específicas de aprendizaje. Al contemplarlos,

nuevamente se viene a materializar una previsión de la LOE (art. 60.4), que contempla que *“las escuelas oficiales de idiomas podrán impartir cursos para la actualización de conocimientos de idiomas y para la formación del profesorado y de otros colectivos profesionales”*.

El capítulo III se dedica a los aspectos de *“Acceso, admisión y matrícula”*.

El artículo 10 está dedicado al *“Acceso a las enseñanzas”*.

Al respecto, la LOE, en su artículo 59.2, contempla la exigencia (*“imprescindible”*) de tener dieciséis años cumplidos en el año en que se comiencen los estudios, sin perjuicio de la posibilidad de que los mayores de catorce años sigan las enseñanzas de un idioma distinto del cursado en la educación secundaria obligatoria.

El apartado 1 del artículo 10 proyectado realiza una doble delimitación: aclara que, para poder hacer uso de alguna de estas posibilidades, es necesario cumplir la edad correspondiente (catorce o dieciséis, según los casos) en el año en que se comiencen los estudios, y, por otra parte, la posibilidad de cursar estudios en las EOI por parte de los mayores de 14, se orienta a *“las enseñanzas de un idioma distinto del cursado en la Educación Secundaria Obligatoria como primera lengua extranjera”*. Se amplía así el abanico educativo fijado como mínimo en la legislación básica estatal, que se refiere simplemente a que el idioma a cursar en la EOI no sea uno de los que el alumno estudie en la enseñanza ordinaria.

El apartado 2 se refiere a los certificados acreditativos de haber adquirido las competencias propias de los niveles correspondientes, lo cual constituye una consecuencia necesaria del aprovechamiento del aprendizaje según se deduce del artículo 61 de la LOE.

El apartado 3 se refiere al acceso a la enseñanza del español como lengua extranjera, permitiendo pueda ser efectuada conforme a lo previsto en el Real Decreto 264/2008, de 22 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1137/2002, de 3 de octubre, por el que se regulan los diplomas de español como lengua extranjera.

El apartado 4, al referirse a la acreditación del “*dominio de las competencias requeridas en dicho idioma*”, se ha de entender se refiere también al español como lengua extranjera y, si no fuera así, debería aclararse en su texto para evitar una posible confusión interpretativa.

El artículo 11 acoge el régimen de la “*Admisión*”, remitiendo al respecto al procedimiento que establezca la consejería con competencias en educación, que deberá respetar en todo caso los principios de igualdad y no discriminación. Ya hemos emitido anteriormente un juicio negativo sobre esta remisión.

El artículo 12 regula la autorización de la “*Oferta Educativa*” de las EOI, que se orientará a la capacitación del alumnado para el uso de los diferentes idiomas fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo y la formación a lo largo de la vida, teniendo en cuenta las necesidades del entorno social, profesional y laboral de los centros; la optimización de los recursos humanos y materiales; la conciliación entre la formación en los diferentes idiomas y otros estudios o el desarrollo profesional de los ciudadanos, y la flexibilización de la oferta de las diferentes modalidades para el estudio de los diferentes idiomas. Nada que objetar a este precepto, que obedece a la competencia de la Administración educativa para fijar la organización de las EOI.

El artículo 13 desarrolla la “*Matrícula y permanencia*”. Con respecto a esta última cuestión, se ha previsto que, para superar los niveles correspondientes, el alumnado dispondrá de un número máximo de

cursos equivalente al doble de los establecidos en la Comunidad de Madrid, para el idioma y nivel correspondiente.

El capítulo IV regula la “*Evaluación*”. Su regulación debe atender a lo previsto en el artículo 61.2 de la LOE en el sentido de que “[*l*]a *evaluación de los alumnos que cursen sus estudios en las escuelas oficiales de idioma... será hecha por el profesorado respectivo. Las Administraciones educativas regularán las pruebas terminales, que realizará el profesorado, para la obtención de los certificados oficiales de los niveles básico, intermedio y avanzado*”.

En particular el artículo 14 (“*Características generales sobre evaluación*”), impone atender a los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación establecidos en los currículos de los diferentes niveles y concretados en las programaciones didácticas, lo cual parece de todo punto lógico y coherente y constituye una garantía en favor del alumnado, y que se realizarán, al menos, una evaluación inicial de diagnóstico y una evaluación de aprovechamiento al final de cada curso y que a lo largo del curso se evaluará de manera sistemática el progreso del proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado. También parece loable esta concreción del principio de evaluación continua.

No obstante, en este precepto no se recoge de forma adecuada y expresa la exigencia de la legislación básica estatal en el sentido de que la evaluación se lleve a cabo por el profesorado de las EOI. Aunque el artículo 61.2 de la LOE no deje duda al respecto, hubiera convenido traer a la regulación autonómica de desarrollo esta precisión en atención a razones de seguridad jurídica.

El artículo 15 se destina a la “*Calificación de las pruebas de certificación*”, limitándose a prever la calificación de la prueba como “*Apto*” o “*No apto*”, siendo por razones obvias la primera la que permite la

obtención del certificado acreditativo de haber superado las exigencias propias del nivel e idioma correspondiente.

El artículo 16 se refiere a los “*Documentos de Evaluación*”, que son el expediente académico y las actas de calificación, quedando a expensas de la consejería competente el establecimiento de los modelos, procedimientos y custodia de los documentos de evaluación. Nuevamente se abusa en este precepto de la remisión a la reglamentación de desarrollo del futuro decreto.

El artículo 17 está centrado en “*El expediente académico*” como documento básico que garantiza el traslado del alumnado entre los distintos centros, cuya estructura y contenido detalla el precepto de referencia. Su custodia y archivo se atribuye a las EOI (más bien, debería imputarse al director de cada una de ellas), según el procedimiento que determine la consejería con competencias en educación, y se reconoce el derecho del alumnado a solicitar certificación de los datos recogidos en su expediente académico. Volvemos a incidir en la conveniencia de agotar la regulación de la materia en el proyecto de decreto objeto de dictamen.

El artículo 18 incluye la regulación de “*Las actas de calificación*”, que se extenderán al término de cada uno de los cursos de cada nivel e incluirán la relación nominal del alumnado junto a la calificación final del curso. Debe recordarse que esta actuación supone el tratamiento de datos de carácter personal.

El artículo 19 tiene por objeto la “*Movilidad del alumnado*”. En este punto, conviene recordar lo que señala el artículo 3 del Real Decreto 1041/2017:

*“1. El alumno que se traslade a otro centro sin haber concluido el curso académico deberá aportar una certificación académica expedida por el centro de origen, el cual remitirá al centro de destino, a petición de éste, el expediente académico del alumno. La matriculación se*

*considerará definitiva a partir de la recepción del expediente académico por parte del centro de destino junto con la comunicación de traslado.*

*2. Con el fin de garantizar la movilidad del alumnado entre las distintas Comunidades autónomas, las Administraciones educativas regularán las condiciones de los traslados de centro en, al menos, lo que respecta a la determinación de las plazas vacantes en los centros, la incorporación del alumno que se traslada al curso pertinente y el pago de las tasas y precios públicos establecidos.”*

En cambio, el artículo 19 del proyecto de decreto se limita a señalar:

*“1. El alumnado podrá trasladarse de centro sin haber concluido el curso, para lo que se seguirá el procedimiento señalado en el Artículo 3 del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre. Para ello, los interesados deberán aportar una certificación académica expedida por la EOI de procedencia.*

*2. La Consejería con competencias en educación regulará las condiciones de los traslados de centro en, al menos, lo que respecta a la determinación de las plazas vacantes en las EOI, la incorporación del alumnado que se traslada al curso pertinente y el pago de los precios públicos y de las tasas establecidos para la Comunidad de Madrid.”*

Como se ve, el precepto proyectado no desarrolla los aspectos a que alude el Real Decreto 1041/2017 en su artículo 3.2, remitiendo a una segunda vía de desarrollo normativo, solución sobre la que ya hemos vertido nuestra opinión de modo reiterado. El aspecto más relevante dejado de tratar, como ya advirtiera el Servicio Jurídico mediante una consideración esencial, es el relativo a las consecuencias del cambio sobre las tasas pagadas.

El artículo 20 desarrolla la *“Certificación de los niveles”*, previendo, conforme a lo señalado por la LOE en su artículo 61.1, que la superación de las correspondientes pruebas otorgue derecho a obtener el correspondiente certificado. Sería más exacto, no obstante, señalar en el proyectado artículo 20.1 que *“la superación de la prueba específica de superación de un nivel da derecho al correspondiente Certificado del mismo”*, en vez de aludir a *“la prueba específica de certificación de un nivel”*. Por lo demás, se detallan los tipos de certificado y su contenido, pero, frente a lo observado por el Servicio Jurídico en su informe, se ha olvidado hacer referencia en el apartado 3 a los certificados de nivel básico A1, a los que alude el Real Decreto 1041/2017 en los apartados 5 y 6 de su artículo 4. Por lo demás, la obtención del denominado Certificado de nivel se supedita al previo pago de una tasa.

El artículo 21 establece la *“Validez de los certificados de nivel”*, que se extenderá a la totalidad del territorio nacional, habida cuenta de su carácter oficial, conforme a lo señalado por el Real Decreto 1041/2017 en su artículo 4.3.

Ahora bien, el artículo 4.4 de dicho Real Decreto dispone: *“Las Administraciones educativas determinarán la valoración de los certificados de nivel Básico en los procedimientos de reconocimiento de méritos que gestionen”*. Mandato que despacha el proyectado artículo 21.2 señalando: *“La Comunidad de Madrid determinará la validez de dichos certificados en los procedimientos que gestione”*. Es decir, que nuevamente en este punto, y de forma que consideramos insatisfactoria, se posterga a un segundo grado de desarrollo reglamentario un aspecto que la regulación básica exige definir en la normativa autonómica.

Por otra parte, se contempla que la posesión de un Certificado de nivel pueda eximir al interesado de las pruebas de competencias en idiomas que se establezcan y que correspondan a los niveles consignados, regulación prevista para el apartado 3 del artículo 21 que,

al utilizar el verbo “*poder*”, parece poner en duda la eficacia a nivel nacional del certificado correspondiente.

Y también se ha previsto, en los apartados 5 y 6, que los certificados de nivel puedan ser reconocidos por las Universidades y tenerse en cuenta para la convalidación de módulos relacionados con las competencias en idiomas de las enseñanzas de Formación Profesional, Artes Plásticas y Diseño y Enseñanzas Deportivas de régimen especial.

El artículo 22 se relaciona con las “*Pruebas de certificación*”. Su regulación paralela a las pruebas de evaluación contempladas en el artículo 14, conduce a entender que estas últimas no dan derecho a la obtención del Certificado de nivel y se sitúan a un nivel distinto.

Se ha previsto la superación de una prueba específica para la obtención del *Certificado de nivel*, enderezada a “*determinar que el alumnado ha alcanzado el grado de dominio requerido en aquellas actividades de lengua que se evalúen*”.

Para asegurar la necesaria igualdad, es importante lo que se pretende disponer en el apartado 3: “*Las pruebas de certificación serán comunes para cada idioma en toda la Comunidad de Madrid*”. De ahí que, no solo por su importancia desde el punto de vista material, sino también por afectar a la totalidad de pruebas y niveles, sea aconsejable desde un punto de vista sistemático pasar dicha regla del apartado 3 al 2. Y que, también por su eficacia general sobre esta concreta materia regulada, deba pasar al 3 lo que actualmente se prevé en el apartado 5: “*La evaluación de las pruebas de certificación tendrá en cuenta los principios generales que regule el Gobierno para las mismas*”. Con vistas a facilitar la comprensión de la norma por sus destinatarios, convendría precisar a qué concreto gobierno se está haciendo alusión.

En la previsión de las específicas pruebas para cada nivel, a que alude el apartado 2 del proyectado artículo 22, se ha dejado de hacer referencia al nivel básico B1. En cambio, sí se ha traído al desarrollo autonómico en este punto, en contraste con lo advertido con respecto a las pruebas de evaluación, la exigencia de que las pruebas de certificación serán elaboradas, administradas y evaluadas por profesores de las EOI. La claridad de esta regla no debería quedar difuminada por lo que se contempla en el apartado 6 en el sentido de que “[l]as pruebas de certificación tendrán lugar en las EOI y/o en cualquier otro centro que determine la Consejería con competencias en educación”; de ahí que convenga iniciar este apartado con la cláusula “Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior...”.

El artículo 23 se preocupa de la “Adaptación de las pruebas de certificación para las personas con discapacidad acreditada”, apelando para ello a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y compensación de desventajas, a cuyo efecto permite aplicar diferentes medidas, “que podrán consistir en la adaptación de los tiempos, la elaboración de modelos especiales de pruebas y la puesta a disposición del interesado de los medios materiales y humanos, de las asistencias y apoyos y de las ayudas técnicas que precise para la realización de las mismas”. En todo caso, a tenor de los apartados 3 y 4, la adaptación no podrá suponer la dispensa de la realización de ninguna de las pruebas y deberá garantizar que el alumnado ha alcanzado las competencias establecidas en este decreto en el nivel correspondiente.

El artículo 24 tiene por epicentro la “Evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje”, tendente a la autoevaluación por el profesorado de las EOI, de los procesos de enseñanza y su propia práctica docente en relación con la consecución de los objetivos del currículo. Se ha pretendido que ese proceso tenga trascendencia práctica, previendo el traslado de los resultados correspondientes a la Memoria anual del centro y su toma en consideración a efectos de modificar aquellos

aspectos de la práctica docente y del proyecto educativo que se consideren oportunos. Ciertamente, para que esta previsión sea eficaz, convendría regular la Memoria anual en las disposiciones relativas a las EOI, cuyo examen abordamos a continuación.

El capítulo V comprende la regulación de los “Centros”.

El artículo 25 se destina a las “Escuelas Oficiales de Idiomas”, señalando, conforme a lo dispuesto en el artículo 60.1 de la LOE en su primer inciso, que “[l]as enseñanzas de idiomas de régimen especial se impartirán en las EOI de la Comunidad de Madrid”, dejando a expensas de la consejería con competencias en materia de Educación, la autorización de los concretos idiomas que podrá impartir cada EOI.

El artículo 26 está enderezado a la fijación de los “Requisitos mínimos de espacios e instalaciones de los centros”. En este punto, conviene recordar que, conforme al precitado artículo 60.1 de la LOE en su segundo inciso, son las Administraciones educativas las autorizadas a fijar los requisitos que hayan de cumplir las EOI en relación con la relación numérica alumno-profesor, las instalaciones y el número de puestos escolares.

Conforme a esta habilitación, el artículo 26 objeto de comentario contempla en su apartado 1 determinadas exigencias a cumplir por las EOI de nueva creación y, con respecto a los requisitos previstos en su apartados 2 a 4, habrá que entender que, a falta de especificación, se refieren a la totalidad de EOI, sean o no de nueva creación. De ahí que, conforme a un criterio sistemático, sugiramos que el contenido del apartado 1 pase a formar parte del cuarto y último del precepto.

Pasando al examen del contenido de los apartados 2 a 4, que hacen referencia a la totalidad de edificios e instalaciones de las EOI, en los numerados como 2 y 3 se establecen una serie de requerimientos básicos

de carácter general: cumplimiento de las condiciones de seguridad estructural, seguridad en caso de incendio, seguridad de utilización, salubridad, protección frente al ruido y de ahorro de energía que señala la legislación vigente, así como el respeto de los requisitos de protección laboral. Asimismo (apartado 3), el ajuste a las condiciones de accesibilidad universal exigidas por la legislación relativa a las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de personas con discapacidad. Únicamente cabe objetar que las exigencias del apartado 4 se prediquen de los edificios e instalaciones, y las del apartado 3, solo a las instalaciones, cuando, por su generalidad, también deberían extenderse a los edificios con el objeto de que no se albergue duda sobre la obligatoriedad de cumplir la legislación aplicable cualquiera que sea el tipo de ubicación física de la escuela.

Ya en el apartado 4, se hace referencia a los requisitos del equipamiento y las instalaciones, pero ya desde el punto de vista de su adecuación a la finalidad docente a la que deben servir: superficie mínima por alumno, despachos para funciones directivas y de coordinación de departamento y a Secretaría y servicios administrativos, salas de profesores adecuadas al número de puestos escolares autorizados, número de aulas suficientes destinadas a la impartición de las clases de los diferentes idiomas, etcétera. No puede desconocer el órgano promotor de la norma la dificultad que implica la aplicación de las exigencias que se definen en función de su *adecuación* a determinada finalidad, concepto jurídico indeterminado cuya profusión a lo largo del apartado objeto de comentario complica la aplicación de la norma. Por otra parte, la remisión, en cuanto a la superficie mínima por alumno, a la prevista para los centros de Educación Secundaria, podría implicar que, en un momento dado, su fijación no se ajustara a las necesidades específicas de las EOI, toda vez que las reglas a las que se remite son fijadas desde una perspectiva diferente.

Finalmente, el apartado 1 que a nuestro juicio debería ser 4, exige que las EOI de nueva creación se sitúen en dependencias que reúnan las condiciones técnicas y acústicas necesarias para la enseñanza de idiomas, «*si bien* (mejor, “sin perjuicio de que...”) *sus instalaciones podrán ser utilizadas para la realización de otras actividades de carácter educativo o cultural*». Quedaría más claro que se trata de exigencias adicionales a las requeridas con carácter general para todo tipo de instalaciones, sean de nueva creación o no, si el apartado de referencia comenzara con la expresión “*Además de lo establecido en los apartados anteriores...*” o alguna otra equivalente que no deje duda sobre la aplicabilidad a estas instalaciones de los requisitos exigidos con carácter general (esto, los de los actuales apartados 2 a 4).

No debemos concluir el análisis de este artículo 26, sin advertir al órgano promotor de la norma que esta no aclara a qué órgano compete la comprobación del cumplimiento de estos requisitos, ni el procedimiento a seguir para su ajuste a ellos o, en su caso, cierre o clausura de la instalación correspondiente. La mención de la disposición adicional primera del proyecto de decreto a la actuación del Servicio de Inspección Educativa no es suficiente, ya que solo se refiere a la supervisión de la enseñanza de idiomas, sin hacer específica mención a los requisitos físicos de las instalaciones y, además, pone especial hincapié en la supervisión de los aspectos relativos al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y la adopción de medidas de atención a la diversidad. Esto es, que parece que se hace una llamada a la supervisión de dicho órgano, pero en lo referido a la enseñanza propiamente dicha. Por esta razón, convendría, bien atribuir la inspección de los requisitos de las instalaciones al órgano que se crea oportuno, bien hacer referencia expresa a esta cuestión en la disposición adicional primera, si es que se quiere que sea ejercida por la Inspección Educativa, o al menos a través ella cuando sean necesarios conocimientos técnicos específicos.

El artículo 27 fija la “*Ratio de alumnado por grupo*”, que no podrá ser superior a 25 por grupo “*en ninguno de los niveles*”. Este último giro parece más correcto desde el punto de vista sintáctico que hablar de que no podrá ser superior a 25 “*para todos los niveles*”.

El artículo 28 proclama la “*Autonomía pedagógica, de gestión y organizativa de las EOI*”, instrumentándola a través de la elaboración de un proyecto educativo y de gestión por cada EOI, así como mediante el reconocimiento del principio de autonomía pedagógica.

El apartado 3 ha previsto que, en la programación de actividades, se tengan en cuenta las características del alumnado, “*integrando el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género y la integración del respeto y la no discriminación por motivos de orientación y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, que estarán presentes en el proceso de enseñanza aprendizaje*”.

El artículo 29 concreta la “*Programación general anual*”, que corresponde a cada EOI al principio de cada curso, integrando los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del centro, las programaciones didácticas de cada idioma, las normas internas propias del centro y todos los planes de actuación acordados y aprobados. Únicamente cabe sugerir con respecto a esta cuestión, abordada en el apartado 1, que las normas internas del centro, por lo general, suelen tener una vigencia superior a la anual, lo cual permite plantearse si debería contemplarse de un modo específico su aprobación, determinando cómo y a quién corresponde garantizando la participación de los afectados, y dotándola de vigencia indefinida sin perjuicio de los cambios y modificaciones de que pueda ser objeto.

El artículo 30 estatuye “*Los proyectos de innovación en el marco de la autonomía pedagógica de las EOI*”, que quedan remitidos a los

términos que establezca la consejería con competencias en Educación, “dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable” y sin que en ningún caso impliquen aportaciones por parte del alumnado. Asimismo, se ha pretendido asegurar la utilidad práctica de estos proyectos innovadores llamando a su inclusión en la Memoria anual de cada EOI.

El artículo 31 desarrolla la “*Programación educativa*”. En su ejecución, que detalla el precepto, se asignan determinadas responsabilidades al “*equipo directivo*” y al “*departamento didáctico*”. Aunque, posiblemente, se trate de órganos cuya funcionamiento esté asentado en la práctica de las EOI, conviene advertir que no están definidos en el texto objeto de la consulta.

El artículo 32 garantiza la “*Adaptación de estas enseñanzas a las personas con necesidad específica de apoyo educativo*”, refiriéndola al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

El proyecto se completa con tres disposiciones adicionales, una transitoria, otra derogatoria y tres finales.

La disposición adicional primera tiene por objeto la “*Supervisión de las enseñanzas de idiomas*”, que se atribuye al Servicio de Inspección Educativa en los términos que ya han sido objeto de comentario.

La disposición adicional segunda se refiere a la “*Equivalencia entre enseñanzas de idiomas de régimen especial*”, aspecto en que las Administraciones educativas deben ajustarse a lo que fije el Gobierno de la Nación a tenor de la disposición adicional única del Real Decreto 1041/2017 en su apartado primero.

La disposición adicional tercera está dedicada a la “*Correspondencia con otras enseñanzas*”, cuestión que es objeto de una amplia remisión a

las Administraciones educativas en la precitada disposición adicional de la reglamentación básica estatal. En ella se establece que “... *las Administraciones educativas facilitarán la realización de pruebas homologadas para obtener la certificación oficial del conocimiento de las lenguas cursadas por el alumnado de educación secundaria y formación profesional*”. Este aspecto no es desarrollado suficientemente en el proyecto de decreto sometido a consulta.

La disposición transitoria única pretende dar solución a la “*Incorporación del alumnado de las enseñanzas que se extinguen a las reguladas por el presente decreto*”.

Por su parte, la disposición derogatoria única recoge en tres apartados diversos reglamentos que serían objeto de derogación por la norma proyectada.

La incorporación del alumnado procedente de las enseñanzas reguladas por el Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, modificado por el Real Decreto 999/2012, de 29 de junio, se hará al curso que corresponda, según se indica en el Anexo VI.

La disposición final primera incorpora el “*Calendario de implantación*”, previendo la implantación de las enseñanzas establecidas en el proyecto de decreto en el año académico 2018-2019. Esto no puede producirse de otra manera, pues es una determinación directa del Real Decreto 1041/2017 en su disposición final primera. Como consecuencia de ello, se declaran extinguidas las enseñanzas establecidas al amparo del citado Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, a partir del curso 2018-2019, cuestión que también viene dispuesta por la disposición final del reglamento estatal.

La disposición final segunda contiene la “*Habilitación de desarrollo*” a favor del consejero de la Comunidad de Madrid con competencias en materia de educación.

La disposición final tercera, referida a la “*Entrada en vigor*” del decreto, prevé que aquella se produzca el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El decreto se completa con seis anexos, referidos los tres primeros de ellos, respectivamente, a los currículos de nivel básico, intermedio y avanzado, y los tres últimos a la “*Organización de las enseñanzas de idiomas: número de cursos por idioma y nivel*”, “*Número mínimo de horas lectivas de los cursos, por idioma y nivel*” e “*Incorporación del alumnado procedente de las enseñanzas de idiomas, reguladas en la Comunidad de Madrid, al amparo del Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre*”.

El anexo I fija el currículo de nivel básico para los distintos idiomas a los que se refiere el artículo 1 del proyecto de decreto, especificando que la enseñanza de las lenguas cooficiales en España se extenderá a los idiomas catalán, gallego y euskera. Se distribuye en cinco partes ordenadas por números romanos, referentes a la Introducción, Objetivos generales, Nivel básico 1, Nivel básico 2 y Orientaciones metodológicas.

En la Introducción, se desarrolla en enfoque del currículo, catalogado como de “*enfoque comunicativo de aprendizaje en el uso o enfoque de acción*”; a los fines de las Enseñanzas de idiomas en la Comunidad de Madrid; a la competencia comunicativa a la que se orienta el currículo en sus facetas de competencia pragmática, sociolingüística, lingüística y estratégica; al esquema del currículo estructurado en torno a las actividades de la lengua; a los niveles de competencia que se orientan al consecución el nivel A2 del MCER al final del nivel básico, y a la diversidad de idiomas.

En cuanto a los “*Objetivos*”, se identifican en consideración a las capacitaciones que deben obtener los alumnos en relación con la lengua objeto de aprendizaje.

El Nivel básico 1 trata por separado los objetivos generales y por actividades de lengua, las competencias y los contenidos, y los criterios de evaluación por actividades de lengua.

El Nivel básico 2 disecciona los objetivos generales y por actividades de lengua, las competencias y contenidos generales por actividades de lengua comunes a todos los idiomas, los criterios de evaluación por actividades de lengua y las orientaciones metodológicas. Convendría armonizar, en la medida de lo posible, la estructura de las partes dedicadas a los niveles básicos 1 y 2, y, en cuanto a este último, repasar la numeración de los distintos apartados en que se distribuye, puesto que se produce un salto del IV al VI.

El anexo II al tratar sobre el “*Currículo del nivel intermedio*”, lo desarrolla también distinguiendo la introducción (enfoque, fines, competencia comunicativa, esquema del currículo, niveles de competencia y diversidad de idiomas), los objetivos generales, los niveles B1 y B2 por separado, y las orientaciones metodológicas.

El anexo III, relativo al “*Currículo del nivel avanzado*”, se distribuye igualmente en la introducción (enfoque, fines, competencia comunicativa, esquema del currículo, niveles de competencia y diversidad de idiomas), los objetivos generales, los niveles C1 y C2 por separado, y las orientaciones metodológicas.

El anexo IV recoge en un cuadro la organización de las Enseñanzas de idiomas en atención al número de cursos por cada idioma y nivel.

Y el anexo V, también mediante un cuadro, el número mínimo de horas lectivas de los cursos, por idioma y nivel.

El anexo VI, utilizando la misma forma, se refiere a la incorporación del alumnado procedente de las enseñanzas de idiomas reguladas en el Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

En general, deberían ser objeto de revisión las alusiones genéricas a la *Consejería* competente en materia de educación, en las que “*consejería*” debería ir en minúscula y “*Educación*” en mayúscula.

Asimismo, la referencia a la propia norma aprobada o a alguna de sus partes (así, los anexos) debe figurar en minúscula.

El artículo 4 utiliza por dos veces, en el título y en su texto, la palabra “*lengua*”. Las asignaturas deben ser mencionadas en letra mayúscula conforme a las indicaciones de la RAE.

En la disposición final tercera, debe corregirse la alusión a la entrada en vigor del texto “*al día siguiente el de su publicación*” por la que se haga al comienzo de vigencia “*el día siguiente al de su publicación*” (Directriz 43).

En la Introducción del anexo I, cuando se habla de concretar los currículos a “*la realidad sociocultural de los países donde se habla cada lengua*”, en consideración a que también se está haciendo referencia a la enseñanza de las lenguas cooficiales en España, convendría aludir a “*los países o Comunidades Autónomas en que se habla cada lengua*” o bien, de un modo más genérico, a “*los territorios*” en los que dichos idiomas sean usados.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Que, una vez consideradas las observaciones enumeradas a lo largo del dictamen, se podrá someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se ordenan las enseñanzas de idiomas de régimen especial y se establecen los currículos de los niveles básico, intermedio y avanzado en la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 7 de junio de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 262/18

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid