

**A.G.- 66/2022**

**INFC. - 2022/1110**

**S.G.C.- 139/2022**

**S.J.- 427/2022**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regula el acceso, la organización de los cursos, los proyectos educativos de innovación y de experimentación y la matrícula de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.** - El 28 de junio de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden.
- Dictamen 22/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 19 de mayo de 2022 y voto particular conjunto de las Consejeras firmantes,

representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, de 19 de mayo de 2.022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 25 de junio de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 19 de abril de 2.022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 22 de abril de 2022 según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 19 de abril de 2.022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 25 de mayo de 2022, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Alegaciones presentadas, en trámite de audiencia e información pública, por la organización sindical Comisiones Obreras, Madrid, el 17 de junio de 2.022, por D.<sup>a</sup> Almudena Pernas Izquierdo, el 17 de junio de 2022, por D. Julián Muñoz Pérez , el 16 de junio de 2022, por la Asociación Madrileña de Organizaciones de Atención a Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE), el 17 de junio de 2022, por la Asociación de Directores de Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid, el 9 de junio de 2022 y por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS), el 17 de junio de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 28 de junio de 2.022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto regular el acceso, la organización de los cursos, los proyectos educativos de innovación y de experimentación y la matrícula de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, según lo establecido en el Decreto 106/2018, de 19 de junio, 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 (en adelante, Decreto 106/2018).

Según se desprende de la Parte Expositiva del Proyecto, el precitado Decreto 106/2018 estableció una nueva regulación de la organización, las modalidades y la duración de los cursos en que se imparten estas enseñanzas, que sustituyó a la existente hasta su promulgación. Por lo tanto, procede ahora desarrollar dichos aspectos de las enseñanzas de idiomas. Asimismo, el citado decreto introdujo la posibilidad de que los centros que imparten estas enseñanzas desarrollen proyectos educativos de innovación y de experimentación, por lo que resulta necesario concretar las características y el procedimiento de autorización de estos proyectos.

Dentro de lo establecido en la normativa anteriormente citada, corresponde determinar para las enseñanzas de idiomas la organización y características de los distintos tipos de cursos y modalidades, el acceso y la matrícula en las enseñanzas, y la puesta en marcha de proyectos educativos de innovación y experimentación en el marco de la autonomía pedagógica de las escuelas oficiales de idiomas.

El Proyecto de Orden consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva compuesta por cuatro capítulos que contienen treinta y seis artículos y una Parte Final conformada por una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El Capítulo I establece las disposiciones generales (artículos 1 a 5).

El Capítulo II determina la organización de los cursos (artículos 6 a 20).

En el Capítulo III se regulan los Proyectos Educativos de Innovación y Experimentación (artículos 21 a 24).

En el Capítulo IV se regula la matrícula (artículos 25-36).

La norma finaliza con una Disposición Adicional única relativa a la protección de datos personales, una Disposición Transitoria única sobre la incorporación de alumnos procedentes de planes de estudios anteriores y dos disposiciones finales en cuanto a la habilitación para el desarrollo y entrada en vigor de la norma.

### **Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.**

El artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“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 artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y 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”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa. Para ello, es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica –de conformidad con su Disposición Final quinta-, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

En particular, y como premisa, debe señalarse que uno de los fines del sistema educativo español es la capacitación para la comunicación en una o más lenguas extranjeras, según el artículo 2.1 j) de la LOE.

En consonancia con lo dispuesto en los artículos 6.3 y 6. bis.1.c) y 6 bis.3 de la LOE, corresponde al Gobierno el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de las Enseñanzas de Idiomas, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere dicha Ley Orgánica, y a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOE.

En este sentido, el artículo 59, apartado 1, de la LOE dispone que:

“Las Enseñanzas de Idiomas tienen por objeto capacitar al alumnado para el uso adecuado de los diferentes idiomas, fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo, y se organizan en los niveles siguientes: básico, intermedio y avanzado. Estos niveles se corresponderán, respectivamente, con los niveles A, B y C del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, que se subdividen en los niveles A1, A2, B1, B2, C1 y C2.

Las enseñanzas del nivel básico tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen”.

Además, el artículo 60, apartado 1, de la LOE, en relación con los niveles intermedio y avanzado, residencia su impartición en las Escuelas Oficiales de Idiomas. Su apartado 4, contiene una habilitación al indicar que *“de acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas, 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”*.

Ello sentado, procede traer a colación 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 (en lo sucesivo, Real Decreto 1041/2017) que, en su artículo 2, establece que *“las Administraciones educativas regularán las condiciones en las que puedan acceder a las enseñanzas de cualquier curso de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2 de un idioma quienes acrediten el dominio de las competencias requeridas en dicho idioma según los procedimientos que establezcan las Administraciones educativas”*.

En relación con la normativa autonómica, el Decreto 106/2018, tiene por objeto establecer la ordenación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Madrid, así como desarrollar los currículos de los idiomas alemán, árabe, chino, danés, finés, francés, griego, inglés, irlandés, italiano, japonés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, ruso, sueco, las lenguas que tienen el carácter de lengua cooficial en virtud de lo dispuesto en la Constitución Española y en los Estatutos de autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas del Estado Español y el español como lengua extranjera.

El propio Decreto contiene una habilitación genérica en la Disposición Final segunda en favor del Consejero competente por razón de la materia y habilitaciones específicas en el articulado que amparan el contenido del Proyecto. Así, el apartado 1 del artículo 6, contiene la

habilitación para organizar los niveles por curso; el apartado 4 del artículo 10 para regular la prueba de clasificación; el artículo 11 establece que la consejería con competencias en educación regulará el procedimiento de admisión del alumnado a las enseñanzas de idiomas. Por su parte, el artículo 30, en su apartado 1, establece que las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid podrán desarrollar proyectos educativos de innovación y de experimentación en los términos que establezca la consejería con competencias en Educación.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

### **Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.**

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Viceconsejería, Consejería de Educación y Universidades-, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de

mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención a lo prevenido en el Decreto 106/2018, en particular, en la genérica habilitación contenida en su Disposición Final segunda, así como en las específicas habilitaciones contempladas en sus artículos 6.1, 10.4, 11 y 30.1, según hemos indicado *ut supra*.

El Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros.

Según establece el artículo 13 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (en adelante, Decreto 236/2021), *“corresponden a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983 y de la dirección y coordinación con carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las funciones relativas a la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación de personas adultas, a la Formación Profesional y a las Enseñanzas de Régimen Especial, excepto las enseñanzas artísticas superiores, en aplicación de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias”* y, en particular la formulación de la ordenación académica, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid de las enseñanzas correspondientes a las Enseñanzas de Régimen Especial en todas sus modalidades, excepto las Enseñanzas Artísticas Superiores, así como el marco de autonomía pedagógica de los centros educativos en esas enseñanzas.

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/21 que establece que:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

- b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.
2. La MAIN que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.
3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:
- a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.
- b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.
4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

”El objeto principal de esta propuesta normativa es el desarrollo reglamentario parcial de determinados aspectos regulados en el Decreto 106/2018, de 19 de junio, como son la organización de los cursos en que se ordenan las enseñanzas de idiomas, los procedimientos de matrícula, y la implantación de proyectos de innovación y experimentación educativa.

Por otra parte, la presente propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica debido a que su ámbito de aplicación se circunscribe a aspectos organizativos de centros docentes de titularidad pública y no conlleva gasto presupuestario. El presente proyecto de orden desarrolla una serie de procedimientos ya existentes, por lo que no se imponen obligaciones relevantes a los destinatarios ni se generan o incrementan las cargas administrativas existentes.

Por todo lo anterior, se prescinde de la consulta pública prevista en el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo y en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

La MAIN pretende justificar, con arreglo a la normativa vigente transcrita, la omisión del trámite de consulta previa. Sin embargo, debería existir una mayor justificación con arreglo a los criterios establecidos en el Decreto.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 7 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía -hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por Decreto 38/2022, de 15 de junio, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno-.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de Orden afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 30 de mayo y el 17 de junio de 2022, habiéndose presentado seis escritos de alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de

creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquis la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Esto expuesto, resulta perentorio advertir que la tramitación del Proyecto sometido a consulta se ha examinado tomando como referencia el Decreto 52/2021, sobre la base de lo dispuesto en su Disposición Final quinta: *“El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* -26 de marzo de 2021-, y en su Disposición Transitoria única que, bajo la rúbrica “Iniciativas normativas iniciadas con anterioridad”, preceptúa: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*.

Y es que, de la documentación incorporada al expediente, no consta la realización de trámite alguno con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

### **Quinta. - Análisis del contenido.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Orden.

El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una Parte Expositiva y una Parte Dispositiva, seguida de una Parte Final.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: Dictamen del Consejo Escolar, informes relativos al impacto por razón de género, al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

No obstante, en concreta referencia al principio de transparencia, y en lo que atañe a la mención que contiene a la publicación de la norma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, es necesario determinar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la LOE, el Real Decreto 1041/2017 y por la autonómica de rango superior, esto es, el Decreto 106/2018.

El **artículo 1** regula el objeto de la norma, con referencia expresa al Decreto 106/2018.

El **artículo 2** establece el ámbito de aplicación, que corresponde a las Escuelas Oficiales de Idiomas, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 106/2018, en aplicación del dictado del artículo 60, apartado 1, de la LOE .

El **artículo 3** se refiere al requisito imprescindible de acceso relacionado con la edad mínima y responde al tenor del artículo 59, apartado 1, de la LOE en relación con el artículo 10, apartado 1, del Decreto 106/2018. Nada aporta, por tanto, la redacción de este precepto, que reproduce el contenido de las normas precitadas.

El **artículo 4** responde al contenido de los apartados 2, 3 y 5 del artículo 10 del Decreto 106/2018, dictados, a su vez, respetando el tenor del artículo 2 del Real Decreto 1041/2017.

Distingue entre el acceso al primer curso y a los restantes cursos y niveles.

No se aprecia la conveniencia y oportunidad de introducir un precepto con este contenido, toda vez que los preceptos normativos *ut supra* referidos ya resultan suficientemente explícitos. Por ello, y en orden a evitar una eventual confusión en la futura aplicación de la norma, se insta a reformular su contenido de modo que solo se incluya aquello que, en desarrollo de tales preceptos, constituya una novedad.

El **artículo 5** responde a la habilitación contenida en el apartado 4 del artículo 10 del Decreto 106/2018 en consonancia con el artículo 2, apartado 4, del Real Decreto 1041/2017.

Según argumenta la MAIN: *“en el artículo se concretan las características de esta prueba que tiene por objeto facilitar el acceso de las personas interesadas en cursar las*

*enseñanzas de idiomas al curso y nivel más acorde con su competencia lingüística en el momento de solicitar la admisión, independientemente de si disponen de certificaciones que acrediten su nivel de competencia lingüística en el idioma correspondiente”.*

Se sugiere desarrollar en mayor medida las especificaciones de la prueba, teniendo en cuenta que el Director General competente en materia de ordenación académica carece de competencias normativas.

**El artículo 6** distingue los cursos de competencia general y de competencias parciales, concretando sus características. Su contenido responde al del artículo 6 del Decreto 106/2018 y a la habilitación que incorpora, así como al tenor del apartado 3 del artículo 6 del Real Decreto 1041/2017.

Su apartado 2 dispone: *“Los cursos de competencia general incluirán todas las actividades de lengua en las que se organizan las enseñanzas de cada nivel.”*

Las actividades de lengua se regulan en el artículo 4 del Decreto 106/2018 y son un total de cinco.

Según el artículo 6, apartado 3, del Decreto 106/2018, los cursos de competencia general de todos los idiomas incluirán todas las actividades de lengua que establece el artículo 4, *“a excepción de la mediación en el nivel básico”*.

Debe, por tanto, reformularse este apartado, a fin de guardar la debida coherencia con el Decreto 106/2018, que desarrolla.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 3 desarrolla el artículo 6, apartado 2, del Decreto 106/2018, concretando el número de actividades de lengua que comprenden los cursos de competencias parciales en función del nivel de enseñanza. Así, para el nivel básico, que comprende cuatro actividades de lengua, se establece un máximo de dos actividades de lengua. En el caso del niveles intermedio y avanzado, que comprenden cinco actividades de lengua, se establece un máximo de tres actividades de lengua.

Deberá explicitarse en la MAIN las razones que conducen al establecimiento de tales limitaciones que no figuran en el referido Decreto 106/2018, máxime cuando el precitado artículo 6.2 de este Decreto señala que las enseñanzas de los niveles básico, intermedio y avanzado podrán organizarse en cursos de competencia general, que incluirán todas las actividades de lengua, o de competencias parciales, que comprenderán una o más actividades de lengua, *“adaptándose a las necesidades específicas, tanto personales como profesionales, de las personas en el aprendizaje de un idioma”*.

El **artículo 7** establece la duración y distribución de los cursos, desarrollando el contenido del artículo 7 del Decreto 106/2018 en cuanto a la distribución anual o cuatrimestral de las horas lectivas previstas en el currículo definido en el Anexo V de la propia norma.

Distingue entre la duración de los cursos de competencia general y la de los cursos de competencias parciales.

El **artículo 8**, se refiere al profesor responsable para cada grupo de alumnos por cada idioma, nivel y curso, que deberá serlo de la Escuela Oficial de Idiomas tal como establece el artículo 14, apartado 1, del Decreto 106/2018.

El apartado 2 responde al carácter continuo de la evaluación que reconoce, por ejemplo, el artículo 6 de la Orden 2414/2019, de 1 de agosto del Consejero de Educación e Investigación, por la que se regula la evaluación y certificación de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 2414/2019).

El **artículo 9** se refiere a las modalidades de enseñanza presencial, semipresencial y a distancia, respetando el contenido y desarrollando el artículo 8 del Decreto 106/2018.

Los **artículos 10 a 12** definen las características, metodología, recursos didácticos y actividades formativas de las modalidades semipresencial y a distancia y consiguientemente del aula virtual, sin que proceda realizar ningún pronunciamiento sobre ello recordando que se desarrolla el contenido del artículo 8 del Decreto 106/2018.

El apartado 2 del artículo 10 contiene una remisión genérica al acceso seguro y protección de datos personales.

Se sugiere concretar tales garantías.

El apartado 5 del artículo 11 debe ajustarse a la Directriz 32.

Como cuestión de técnica normativa, el apartado 5 del artículo 11 debe ajustarse a la Directriz 32, referente a las enumeraciones. Esta observación resulta extensible al artículo 12, apartado 1.

El **artículo 13** se refiere a la asistencia y a la participación del alumnado en la formación que se desarrolla de manera presencial o a distancia, previendo una mayor flexibilidad para el alumnado de las modalidades semipresencial y a distancia que deberán participar activamente en las actividades formativas programadas en el aula virtual y asistir obligatoriamente a las sesiones presenciales destinadas a la evaluación, tal como exige el apartado 4 del artículo 8 del Decreto 106/2018.

Los **artículos 14 a 20** respetan y desarrollan el contenido del artículo 9 del Decreto 106/2018 que habilita a la consejería competente en materia de educación para regular cursos de cualquier nivel para 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.

No obstante ello, los apartado 3 de los artículos 18 y 19 no se ajustan a las Directrices 31 y 32.

El **artículo 21** desarrolla el artículo 30 del Decreto 106/2018, respondiendo a la habilitación concedida en el apartado 1 del artículo.

El apartado 3 responde al tenor del apartado 2 del artículo 30 del Decreto 106/2018.

El apartado 5 debe ajustarse a la Directriz 32.

El **artículo 22** establece el procedimiento de autorización de los proyectos educativos de innovación y experimentación, que se inicia mediante la presentación de solicitud por parte del centro educativo y que se resuelve mediante la publicación de resolución de la dirección general con competencias en la ordenación académica de estas enseñanzas. Asimismo, se concretan los contenidos que comprende la memoria justificativa que acompaña a la solicitud

que presenta el centro, que debe incluir la certificación de aprobación de la solicitud por parte del consejo escolar y del claustro de profesores, en aplicación de lo establecido en los artículos 127 y 129 de la LOE.

En lo no dispuesto, será de aplicación lo establecido en los artículos 66 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El apartado 3 debe ajustarse a la Directriz 32.

El **artículo 23**, en su apartado 1, responde a lo establecido en el último inciso del artículo 30, apartado 1, del Decreto 106/2018.

El apartado 3 se ajusta a las exigencias que impone el apartado 3 del artículo 30 del Decreto 106/2018.

No tenemos nada que objetar en relación con el contenido del **artículo 24**, que prevé el procedimiento para la modificación o cese de la autorización para la implantación de estos proyectos, a instancia de los centros.

El **artículo 25** establece las características generales de la matrícula en las enseñanzas de idiomas, cuya formalización queda condicionada al cumplimiento de los requisitos generales de acceso, a la admisión en las enseñanzas y al abono de los precios públicos vigentes, en este caso, con remisión a la Orden 1372/1999, de 28 de junio, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se dictan las normas para la aplicación de los precios públicos de las Enseñanzas de Régimen Especial.

El Acuerdo de 23 de julio de 1998, contempla en el Anexo 1, apartado I), referido a la Consejería de Educación, el epígrafe I 02.6.02 el precio público por realización de la matrícula por curso de idioma.

El Acuerdo de 23 de julio de 1998, contempla en el Anexo 1, apartado I), referido a la Consejería de Educación, el epígrafe I 02.6.04 el precio público por realización de la prueba libre para la obtención de certificado de idioma.

El **artículo 26**, en el apartado 1 define la matrícula oficial como aquella que permite al alumno asistir y participar en las actividades formativas

El apartado 2, responde al tenor del apartado 2 del artículo 13 del Decreto 106/2018, siendo conforme con lo establecido en el artículo 6, apartado 4, del Real Decreto 1041/2017.

El **artículo 27** define la matrícula libre como aquella que permite únicamente la realización de las pruebas de certificación, coincidiendo con lo recogido en el artículo 2, apartado 1, de la Orden 2414/2019.

El **artículo 28** establece la matrícula en cursos ya superados como aquella que permite a los alumnos egresados retomar las enseñanzas en cursos ya superados, asistiendo a las actividades lectivas, pero sin efecto en la promoción o acceso a otros niveles y sin que este tipo de matrícula compute a efectos de permanencia u otorgue la posibilidad de realizar la prueba de certificación, limitada a alumnos con matrícula oficial, tal y como se define en el artículo 25, apartado 1, de la Orden 2414/2019.

El **artículo 29** regula el procedimiento de renuncia a la matrícula y sus efectos.

El apartado 3 responde a lo exigido en el artículo 17, apartado 2.e) del Decreto 106/2018.

El **artículo 30** define la anulación voluntaria de matrícula como aquella motivada por circunstancias sobrevenidas que impiden al alumno el normal seguimiento de las actividades lectivas, concretando el procedimiento para realizarla que debe figurar, en su caso, en el expediente académico del alumno conforme a lo indicado en el artículo 17, apartado 1.e) del Decreto 106/2018.

El **artículo 31** se refiere a la anulación de matrícula por impago motivada por la falta de abono del importe total de los precios públicos establecidos para estas enseñanzas, a tenor de lo establecido en el artículo 6 de la Orden 1372/1999, de 28 de junio, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se dictan las normas para la aplicación de los precios públicos de las Enseñanzas de Régimen Especial.

El apartado 2 prevé la anotación de esta circunstancia en el expediente académico del alumno, conforme a lo indicado en el artículo 17, apartado 2.e) del Decreto 106/2018.

El **artículo 32** concreta el procedimiento para modificar la matrícula por falta de adecuación de la competencia lingüística a que se refiere el artículo 5, apartado 3, de la Orden 2414/2019, y contempla la aceptación de esta medida por parte del alumno, si bien está supeditada a la existencia de vacantes en el curso y nivel para el que se modifica la matrícula.

No tenemos nada que alegar en relación con el contenido de los **artículos 33 y 34**.

El **artículo 35** responde a la exigencia contenida en el artículo 32 del Decreto 106/2018.

El **artículo 36** contempla la obligación de los centros de informar al alumnado acerca de las condiciones de matrícula recogidas en el capítulo IV del Proyecto, siendo conforme con el principio de equidad que garantiza la igualdad de oportunidades recogida como principio en el artículo 1.b) de la LOE.

La **Disposición Adicional única** se limita a remitirse a la normativa vigente en materia de protección de datos y a la Disposición Adicional vigesimotercera de la LOE.

Se sugiere incorporar la referencia expresa al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y en lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

La **Disposición Transitoria única** concreta la forma en que los alumnos que hubieran cursado enseñanzas de idiomas en planes de estudios anteriores al vigente en la actualidad pueden incorporarse a estas enseñanzas, respondiendo a la Directriz 40.

Se aprecia una errata que debe ser corregida en la mención que se contiene al “*Real Decreto 1041/2018, de 22 de diciembre*”, pues la referencia correcta sería al Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre.

Sobre el contenido de esta Disposición explica la MAIN: *La disposición transitoria única concreta la forma en que los alumnos que hubieran cursado enseñanzas de idiomas en planes*

*de estudios anteriores al vigente en la actualidad pueden incorporarse a estas enseñanzas, de forma adicional a lo dispuesto en la Disposición transitoria única del Decreto 106/2018, de 19 de junio”.*

Ciertamente, la Disposición Transitoria única del Decreto 106/2018, bajo la rúbrica “*Incorporación del alumnado de las enseñanzas que se extinguen a las reguladas por el presente decreto*”, dispone:

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

Resultaría necesario incorporar en la MAIN una explicación más detallada a propósito de la finalidad que se persigue con la introducción de la referida disposición transitoria en la Orden proyectada, así como su compatibilidad con lo preceptuado en la Disposición Transitoria única del Decreto 106/2018 que acabamos de transcribir.

La **Disposición Final primera** establece la habilitación para la aplicación de la norma.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la dirección general competente pueda dictar las resoluciones instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones al titular de la dirección general para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la aplicación y ejecución de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014), que *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.*

Se sugiere modificar el título de la disposición ajustándola al contenido de la misma y utilizando el término aplicación, no desarrollo de la norma.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

### CONCLUSIÓN

**Única:** Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se regula el acceso, la organización de los cursos, los proyectos educativos de innovación y de experimentación y la matrícula de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Madrid, condicionado al cumplimiento de la consideración esencial y la atención de las restantes realizadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en**

**Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades,**

**Begoña Basterrechea Burgos**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez- Miñón**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES.**