

**Región de Murcia**

Consejería de Educación, Juventud y Deportes
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

T. 968-277632
F. 968-228480

Expte. Disp. Grles.126/2018

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación de las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los currículos correspondientes a los niveles básico A1, básico A2, intermedio B1, intermedio B2, avanzado C1 y avanzado C2.

Visto el expediente relativo a la tramitación del proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación de las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los currículos correspondientes a los niveles básico A1, básico A2, intermedio B1, intermedio B2, avanzado C1 y avanzado C2, remitido por la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, este Servicio Jurídico de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto 81/2005, de 8 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, en relación con la Disposición Transitoria Primera del Decreto 72/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes emite el siguiente informe:

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA

PRIMERO.- El expediente remitido por la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial consta de la siguiente documentación:

- Borrador del proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación de las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los currículos



correspondientes a los niveles básico A1, básico A2, intermedio B1, intermedio B2, avanzado C1 y avanzado C2.

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) de fecha 27 de julio de 2018, firmada por la Jefa de Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial con el visto bueno del Director General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial;

SEGUNDO.- En relación con la documentación aportada, no consta en el expediente.

- Borrador de Propuesta formal del Director General impulsor de la elaboración de la disposición de carácter general a la Consejera de Educación, Juventud y Deportes que deberá ir firmada, ya que precisamente y tal como establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia la iniciación del procedimiento de elaboración de reglamentos, se llevará a cabo, a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia.
- Borrador de Propuesta de la Consejera de Educación, Juventud y Deportes de elevación al Consejo de Gobierno del texto del Decreto para su aprobación sin fecha.
- Certificado del Director de la Oficina para la Transparencia y Participación Ciudadana indicando que el citado decreto, así como su correspondiente MAIN ha estado publicada en el Portal de la Transparencia de la CARM.
- Certificado de la Jefa de Sección de Coordinación del Servicio de Atención al Ciudadano dependiente de la Dirección General de la



Región de Murcia

Consejería de Educación, Juventud y Deportes
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

T. 968-277632
F. 968-228480

Función Pública y Calidad de los Servicios indicando los resultados de las alegaciones al trámite de audiencia e información pública de la consulta del decreto en la base de datos del Registro de la CARM.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Ámbito competencial.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de conformidad con lo preceptuado por el **artículo 27 de la Constitución** y leyes orgánicas que lo desarrollen, a tenor de lo dispuesto en el **artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia**, aprobado por **Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio**, todo ello sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la Constitución Española y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

A través del **Real Decreto 938/1999, de 4 de junio**, se traspasaron las **funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia** en materia de enseñanza no universitaria y por Decreto 52/1999, de 2 de junio, se aceptaron dichas competencias

El presente Decreto trae causa y desarrolla la **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación** (en adelante, LOE), en la redacción dada a la misma por la **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa**, la cual introdujo novedades significativas para las Enseñanzas de idiomas de régimen especial y especifica que *“las Enseñanzas de Idiomas se organizan en los niveles básico, intermedio y avanzado”* y que *“dichos 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”.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 bis.1.e) 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. El artículo 59.1 establece que las enseñanzas del nivel Básico tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen, y el artículo 60.1 establece que las enseñanzas de idiomas correspondientes a los niveles Intermedio y Avanzado serán impartidas en las escuelas oficiales de idiomas (en adelante EOI).

Así, para estas enseñanzas, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha publicado el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel Básico a efectos de certificación, y 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.

Le corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, conforme a lo previsto en el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, *“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*



Región de Murcia

Consejería de Educación, Juventud y Deportes
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

T. 968-277632
F. 968-228480

garantía”.

De este modo, a partir de la promulgación del Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria y del Decreto 52/1999, de 2 de julio, por el que se aceptan las competencias y se atribuyen a la Consejería de Cultura y Educación las funciones y servicios transferidos, y establecidos los necesarios aspectos básicos en el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia procede a elaborar el currículo de las referidas enseñanzas, que será de aplicación en su ámbito territorial.

Por otro lado, y en virtud del Decreto nº 72/2017, de 17 de mayo, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, corresponde a la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, que es quien impulsa el presente expediente, las competencias del Departamento en materia de enseñanzas de idiomas (art. 7).

SEGUNDA.- Naturaleza y forma jurídica adoptada.

El borrador que se informa es una disposición de carácter general o reglamento que debe aprobar el Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, así como con los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia que atribuyen a dicho órgano la potestad reglamentaria, salvo en los casos allí previstos, en que ésta puede ser ejercida por los Consejeros.



Región de Murcia

Consejería de Educación, Juventud y Deportes
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

T. 968-277632
F. 968-228480

En consecuencia, la forma jurídica que debe adoptar dicha disposición ha de ser necesariamente la de **decreto**, de conformidad con lo establecido en el por el **artículo 25.2** de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

TERCERA.-Procedimiento.

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante una disposición de carácter general que debe aprobar el Consejo de Gobierno, la **tramitación del presente expediente**, habrá de seguirse conforme al procedimiento de elaboración de los reglamentos previsto en el **artículo 53 de la Ley 6/2004**, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Dicho artículo 53 dispone que la iniciación del procedimiento se llevará a cabo a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia (la cual no se ha aportado al expediente), al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46.

En cuanto al contenido de la MAIN, que establece el artículo 46 de Ley 6/2004 es el siguiente: a) Una justificación de su oportunidad que incluya la motivación técnica y jurídica de la norma a aprobar, en especial de las novedades que se introducirán en el ordenamiento, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, así como de los estudios o informes que se estimen precisos para justificar su necesidad. La adecuación de la norma a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como la justificación de la competencia de la Comunidad Autónoma para su aprobación; b) Un estudio que valore el impacto

**Región de Murcia**

Consejería de Educación, Juventud y Deportes
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

T. 968-277632
F. 968-228480

de la nueva regulación en las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y empresas; c) Una relación de las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la norma proyectada; d) Un informe de impacto presupuestario que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración; e) Un informe de impacto económico que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica; f) Un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo; g) Un informe sobre el impacto de diversidad de género de las medidas que se establezcan en el mismo; h) Cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Se acompaña al expediente la citada MAIN inicial, de fecha 27 de julio de 2018. No obstante, y tal y como establece dicha Guía Metodológica, el análisis de impacto normativo se entiende como un proceso continuo y no un trámite que finalice con la elaboración de la MAIN. Por ello su contenido deberá actualizarse con las novedades significativas que se produzcan en la tramitación del procedimiento, debiendo en todo caso figurar en el expediente una MAIN definitiva que se unirá al mismo antes de la remisión al Consejo de Gobierno del proyecto de decreto para su aprobación. Igualmente, podrán existir MAINs intermedias, cuyas fechas corresponderán con las de los distintos borradores que hubieran sido modificados a medida que el contenido del proyecto normativo se altere como consecuencia de las distintas audiencias o informes.

Con carácter general, se puede afirmar que la **MAIN** elaborada es correcta.



Región de Murcia

Consejería de Educación, Juventud y Deportes
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

T. 968-277632
F. 968-228480

No obstante, procede efectuar las siguientes observaciones al documento aportado:

- En la ficha resumen de la MAIN, el apartado A.6.5 (trámite de audiencia) se deberá rubricar “trámite de audiencia e información pública” e incluir de manera sucinta las consultas realizadas para la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración del reglamento (consulta pública, audiencia e información pública en portal de transparencia...)
- En el apartado B.1 de la MAIN, último párrafo, la frase “que será presente Decreto será “carece de significado.
- En el apartado C.1 de la misma que se refiere a la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar la disposición proyectada, se cita el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia y las sucesivas leyes orgánicas que reforman el mismo. Si bien la cita a dichas normas de modificación no son necesarias, de incluirse, debería citarse también la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, que modificó el artículo 30 del Estatuto de Autonomía.
- La llamada que se hace en el apartado C2.2 al Decreto de la Presidencia nº 3/2017, de 4 de mayo, de reorganización de la Administración Regional es incorrecta. Debe sustituirse por el Decreto del Presidente nº 2/2018, de 20 de abril, de reorganización de la Administración Regional, que establece, en su artículo 8, que la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, es el departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en las siguientes materias: educación reglada



no universitaria en todos sus niveles; juventud; deportes y cualesquiera otras que le asigne la legislación vigente.

- En el apartado C 4 de la MAIN, en el análisis de la audiencia e información pública se establece que se recibe por medio de comunicación interior de fecha 12 de julio certificado de exposición. Sin embargo no consta en el expediente.
- En la MAIN se refleja las aportaciones realizadas por los ciudadanos en el portal de transparencia y las aportaciones de los centros directivos de la consejería. No obstante en el caso de que las alegaciones no sean adoptadas por el centro directivo impulsor se deberá justificar este aspecto.
- En el apartado C.9.1 se cita que la parte dispositiva consta de 24 artículo cuando realmente consta de 23 artículos.
- Apartado C 10. Principios de buena regulación. En cumplimiento de lo establecido en la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y del artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre es necesario incluir el análisis de los principios de transparencia, eficiencia y accesibilidad.
- En el apartado 3 de la MAIN se recoge el informe de cargas administrativas y, si bien se han identificado de manera sucinta dichas cargas y los mecanismos de reducción de las mismas, faltaría realizar su valoración económica que se llevarán a cabo mediante el Método Simplificado del Modelo de Costes Estándar (MCE) según se



propone en la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por el Consejo de Gobierno.

- En el apartado E de la MAIN, relativo al impacto presupuestario, se establece que la ordenación y currículo educativo sustituye a otro previamente implantado, por lo que no conlleva coste adicional al contemplado en el presupuesto de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (programa 422L). Sin embargo el centro directivo proponente deberá tener en cuenta que se introduce un nuevo nivel (nivel avanzado C2) en el que según se establece en la MAIN se utilizarán los recursos humanos y materiales de los que ya dispone la administración.
- En relación con el informe de impacto por razón de género, ha expresado recientemente el Consejo Jurídico (Dictamen 179/18) que *“el apartado destinado a analizar el impacto por razón de género que podrá tener la futura norma, debería haber contemplado en qué medida el desarrollo curricular abordado por el Proyecto cumple los objetivos coeducativos que el artículo 31 de la Ley regional 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, obliga a las Administraciones educativas a integrar en el diseño y desarrollo curricular de las distintas áreas y materias de todos los niveles del sistema educativo”*, lo que se significa para su consideración como posible contenido a incluir en la MAIN final.
- Por último en el último apartado de la MAIN, la referencia al artículo 6.4 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo de Educación no es correcta ya que éste va referido a la Formación Profesional, debiendo sustituir dicho artículo por el 6.bis 3.



● **Trámite de consulta, audiencia e información pública:**

Se ha solicitado informe del resto de los órganos directivos de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes cuyas competencias pudieran verse afectadas por la aprobación del mismo tal y como queda reflejadas en el MAIN.

Figura asimismo en la MAIN que las escuelas oficiales de idiomas han participado directamente en la elaboración de la norma.

Debe destacarse igualmente que el procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la LPAC (STC 15/1989, de 26 de enero), en la nueva ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), se regula en el Título VI con el carácter de procedimiento administrativo común, y en particular deben tenerse en cuenta las disposiciones relativas a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamento.

- Consulta pública: el artículo 133, establece en primer lugar, la obligatoriedad de evacuar una consulta pública con carácter previo a la elaboración de cualquier proyecto reglamentario, a través del portal web de la Administración para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas afectados por la futura norma. No obstante podrá prescindirse de esta consulta cuando se de alguna de estas circunstancias: que la propuesta no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. En el presente caso, según señala la MAIN se ha realizado la consulta previa detallando el resultado de la misma en dicho documento.



- Audiencia e información pública: en relación con el trámite de audiencia e información pública que regula el apartado 2 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre en el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos, debe destacarse lo siguiente: cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, como ocurriría en el presente caso, se publicará el texto en el portal web correspondiente (esto es, el Portal de Transparencia y Gobierno Abierto y de la Plataforma de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, según establecen las “Instrucciones dictadas por la Oficina de Transparencia y la Participación Ciudadana relativas a los procesos de transparencia y participación ciudadana de las iniciativas normativas y reglamentarias, como consecuencia de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015”) para dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, pudiendo 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.

Por otro lado, el apartado 3 determina que la consulta, audiencia e información públicas deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. Por último, señala el apartado 4 de dicho artículo que podrá prescindirse de dicho trámite (y también del de consulta) en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.



En relación al momento escogido para la apertura del trámite de audiencia, se trata de una cuestión no pacífica. Así, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia considera que el momento oportuno para realizar el mismo es una vez emitido el informe de Vicesecretaría (sirva, por todos, su Dictamen nº 120/17) *"en puridad, de acuerdo con lo que se establece en la Ley 6/2004, no debiera abrirse la iniciativa reglamentaria a esta participación de las personas afectadas (ni aun a la información pública prevista en el artículo 53.4 Ley 6/2004) hasta que el anteproyecto propuesto por el órgano directivo competente haya sido sometido al informe de la Vicesecretaría de la Consejería y, una vez que se hayan introducido en él los cambios pertinentes, quede convertido en proyecto de reglamento y pierda de ese modo su condición previa de anteproyecto (Dictamen 248/2015), ya que la fase de elaboración regulada en el artículo 53.1 es intraadministrativa."* Sin embargo, la jurisprudencia ha señalado que *"no puede interpretarse que el tenor del apartado 1.c) del artículo 24 de la Ley del Gobierno -"elaborado el texto de una disposición"-, deba interpretarse necesariamente en el sentido de que sea el texto posterior a los dictámenes e informes que hubieran podido recabarse al amparo de lo previsto en el apartado 1.b) del mismo artículo el que necesariamente haya de someterse al trámite de audiencia. Más bien la interpretación correcta del conjunto del precepto es que no existe prelación temporal entre las citadas letras b) y c) del mismo, a lo que abona la dicción de ambos párrafos al hablar de que habrán de recabarse los informes y dictámenes que resulten procedentes "a lo largo del proceso de elaboración" (letra b) y de que "elaborado el texto de una disposición" habrá de someterse en su caso al trámite de audiencia (letra c), redacción que hay que referir más bien al texto inicial de la disposición "elaborada" por la Administración" (Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 septiembre 2012).*



Por lo que respecta a la información pública, si bien hasta la entrada en vigor el pasado 2 de octubre, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, su realización era potestativa para la Administración (así, lo establece el artículo 53.4 de la mencionada Ley 6/2004), en la actualidad como regla general la información pública tiene carácter preceptivo, pues solo podrá excluirse dicho trámite en los casos que establece el artículo 133.4.

En definitiva, visto lo anterior **y con el fin de dar una adecuada tramitación al procedimiento de elaboración del reglamento que se informa, en la MAIN se señala que se han realizado los trámites de audiencia e información pública en los términos recogidos por la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, no obstante se deberán incorporar el expediente los certificados mencionados en el antecedente primero de este informe.

• Órganos consultivos:

Continuando con el análisis de la tramitación del expediente y su adecuación al procedimiento establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, en el apartado 2 señala que a lo largo del proceso de elaboración del proyecto deberá recabarse el informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería proponente y que el mismo deberá someterse a los informes consultas y aprobaciones previas que tengan carácter preceptivo. Así, entendemos que sería preceptiva la consulta a los siguientes órganos:

- Consulta al **Consejo Escolar**, a la luz del artículo 14.1.c) de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia;
- Como proyecto de disposición general competencia del Consejo de Gobierno, es preceptivo el informe de **la Dirección de los Servicios Jurídicos** al amparo de lo establecido en artículo 7.1.f)



de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;

- Igualmente, resulta preceptivo el dictamen del **Consejo Jurídico** de la Región de Murcia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al constituir desarrollo de la legislación básica del Estado.

● Obligaciones de publicidad activa:

Recordar que el artículo 16.1, apartados b y c, de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 12/2014), establece la obligación de publicar en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la siguiente información de relevancia jurídica:

- Los proyectos de reglamentos cuando, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública, y cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. A estos efectos, la publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.
- Las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos señalados en los apartados anteriores, y, en especial, los dictámenes preceptivos del Consejo Jurídico y del Consejo Económico y Social, la memoria de análisis de impacto normativo referida en los artículos 46.3 y 53.1 de la Ley 6/2004.

CUARTA.- Examen del borrador del texto de Decreto.



El proyecto remitido consta de una parte expositiva, 23 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una derogatoria y dos finales.

Antes de proceder al análisis del texto remitido, señalar que el estudio del mismo se ciñe al texto articulado, por cuanto el contenido de los anexos que se acompañan al mismo es ajeno al ámbito de conocimiento propio de este Servicio Jurídico.

I. Consideraciones generales.

1ª) Según doctrina consolidada del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (por todos, Dictámenes 48 y 101/2003), cuando en las normas reglamentarias ejecutivas se opta por reproducir preceptos de la Ley objeto de desarrollo (*lex repetita*), además de dejar constancia de su origen mediante **la cita del concreto artículo legal** que lo contiene -siguiendo el modelo “*de conformidad con lo dispuesto en el artículo...*” u otro similar-, debe efectuarse una transcripción literal del mismo. En esta misma línea, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 considera que **debe evitarse la proliferación de las mismas** (directriz 66) y que la remisión no deberá realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta (directriz 67).

2ª) De acuerdo con las Directrices de técnica normativa (directriz nº 30), los artículos no deben ser excesivamente largos, no siendo conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. Se recomienda que se revisen algunos artículos del decreto (artículos 15,16,17,19...) ya que algunos son excesivamente largos.

II. Consideraciones particulares sobre el texto del Decreto.



a) Parte expositiva.

1ª) La alusión a la Ley Orgánica 8/2013, de 3 de mayo, de Mejora de la Calidad Educativa, que modifica la LOE se sugiere que se elimine pues, como afirma nuestro Consejo Jurídico en su dictamen al proyecto aprobado como Decreto 198/2014, de 6 de septiembre, no es necesario reiterar en los preceptos que las citas a la LOE se refieren a la versión resultante de la modificación por la LOMCE, pues va de suyo que la cita es a la versión vigente en el momento de aprobarse el decreto, salvo que éste señalara lo contrario.

2ª) Por Decreto 52/1999, de 2 de julio se aceptaron las competencias y se atribuyeron a la Consejería de Cultura y Educación las funciones y servicios transferidos de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria, no así a la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación.

3ª) La primera vez que se cite la norma se deberá poner el nombre completo de la misma (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

4ª) Tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común establece que en el ejercicio de la potestad reglamentaria las Administraciones Públicas, actuarán de acuerdo a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia en los términos expresados en dicho artículo, y que en el preámbulo de los proyectos de reglamento ha de quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.



5ª) De acuerdo con las Directrices de técnica normativa (directriz nº 13), se propone la siguiente redacción al párrafo noveno de la parte expositiva:

“En el proceso de elaboración de este decreto han participado los distintos sectores de la comunidad educativa, se ha sometido al trámite de consulta pública, audiencia e información pública mediante la publicación en el Portal de la Transparencia de la Región de Murcia posibilitando a la ciudadanía el acceso sencillo, universal y actualizado a todos los documentos que integran el presente reglamento.

El presente decreto ha sido informado, entre otros órganos, por el Consejo Escolar de la Región de Murcia, y el Consejo Jurídico de la Región de Murcia”.

6ª) La fórmula promulgatoria deberá contemplar de acuerdo /oído con el Consejo Jurídico y solo cuando se emita dictamen por parte de dicho órgano consultivo se optará por una fórmula u otra.

b) Parte Dispositiva:

1ª) En el artículo 1 se utiliza la expresión “español para extranjeros” cuando de acuerdo con el artículo 1 del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre la expresión correcta es “español como lengua extranjera”.

2ª) En el apartado 4 del artículo 2 se recomienda que se concreten algunas de las medidas oportunas que adoptará la consejería competente en materia de educación, ya que tal y como está redactado resulta demasiado genérico.

3ª) El apéndice b) de las Directrices de técnica normativa se refiere al uso específico de siglas y dice: “El uso de las siglas puede justificarse dentro



de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación.”

Sin embargo se advierte que a lo largo del texto en ocasiones se utiliza en aplicación de dicha directriz, las correspondientes siglas y en otras no. Se propone que se haga un uso homogéneo de tales abreviaturas a lo largo del texto del decreto.

4ª) Artículo 12. Condiciones generales. En dicho artículo se señala que la formalización de la matrícula se realizará al abonar las tasas y acreditar la documentación correspondiente, en caso de que dicha documentación no esté en posesión de la administración.

Sin embargo hemos de recordar que el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier administración, por lo que la redacción de este artículo tiene que ser corregido en el sentido indicado.

5ª) Artículo 20. Competencia docente del profesorado. Se propone que el artículo comience con el siguiente tenor: “Las enseñanzas reguladas en el presente decreto...”

6ª) Artículo 21. Requisitos mínimos de las Escuelas Oficiales de Idiomas
El artículo 60. 1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación señala que las Administraciones educativas regularán los requisitos que hayan de cumplir las escuelas de idiomas, relativos a la relación numérica alumno-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares. Sin embargo el artículo 21 del decreto establece que tendrá que haber un número de aulas suficientes de



acuerdo con el número de puestos escolares y la relación numérica alumno-profesor. Se trataría de determinar en este artículo cual es el número de aulas suficientes de acuerdo con el número de puestos escolares y la relación numérica alumno-profesor.

El apartado 2 del artículo 21 cita la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, no obstante, dicha ley ha sido derogada por la letra b) de la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.

7ª) Se recomienda que el artículo 22 comience de la siguiente manera: “En cumplimiento de lo establecido en el artículo 120 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación que dispone que “los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente ley y en las normas que la desarrollen, la consejería competente en materia de educación fomentará ...”

8ª) Artículo 23. Oferta Educativa. La redacción de este artículo no aporta nada nuevo a lo establecido en el artículo 60.4 de la Ley Orgánica y en el artículo 6.5 del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre. Puesto que las administraciones educativas son las competentes para determinar en que supuestos y para que colectivos se impartirán los cursos para la actualización, perfeccionamiento y especialización de competencias en idiomas, se trataría de determinar en este decreto estas cuestiones.

En el apartado segundo se establece que la propuesta de dichos cursos se elevará a la dirección general competente en materia de enseñanzas de



régimen especial, pero sería conveniente especificar quien es el órgano competente para resolver la misma.

9ª) Disposición final primera. Implantación del nuevo plan de estudios para estas enseñanzas. En dicha disposición se declara la aplicación retroactiva de la norma para regular situaciones iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor. Este contenido es propio de una disposición transitoria tal y como establece las directrices de técnica normativa (directriz número 40).

Por recordar lo que la doctrina del Consejo Jurídico viene señalando en numerosos dictámenes emitidos con ocasión de la elaboración de órdenes de desarrollo de currículos de formación profesional en donde manifiesta lo siguiente: *“el Consejo Jurídico debe manifestar su inquietud y rechazo ante una práctica como la expresada, según la cual, la Administración regional, en clara inversión del sistema diseñado por la normativa básica, comienza a impartir unas enseñanzas sin el obligado sustento del currículo –con los potenciales efectos negativos que tal actuación podría llegar a ocasionar sobre los alumnos que, confiados en la regularidad de las enseñanzas ofertadas por la Administración, acuden a cursarlas- y que procede a aprobarlo cuando ya está muy avanzado o ya ha finalizado el primer curso del ciclo formativo (ej. Dictámenes 157/2010 o 99/2015). Debe advertirse, en cualquier caso, que la formal retroactividad de la norma no puede cambiar la realidad de las enseñanzas efectivamente impartidas durante el curso académico, lo que resulta de trascendental importancia respecto de los títulos a expedir por la Consejería de Educación con base en tales enseñanzas, que quedan condicionados a la adecuación de éstas al currículo que ahora se aprueba, pues es evidente que la superación del ciclo formativo (condición esencial para la obtención del título, de conformidad con el artículo 54 LOE) precisa de una equivalencia entre la formación recibida por el estudiante y la exigida por el programa formativo vigente durante su realización, el cual, a su vez, ha de cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico”.*

**Región de Murcia**

Consejería de Educación, Juventud y Deportes
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

T. 968-277632
F. 968-228480

10ª) Disposición final segunda. Entrada en vigor. El Consejo Jurídico de la región de Murcia ha señalado que “se ha convertido en un uso administrativo generalizado eliminar la vacatio de los textos normativos, previendo su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el correspondiente Diario Oficial. Si bien dicha ausencia de vacatio es posible, de conformidad con el artículo 2.1 del Código Civil, que prevé la entrada en vigor de las leyes a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa (regla importada por el artículo 52.5 de la Ley 6/2004), lo cierto es que, a menudo, las características de la norma proyectada suelen desaconsejar su inmediata eficacia, máxime cuando se trata de proyectos normativos de una cierta extensión o que introducen variaciones sustanciales y de calado en la regulación preexistente, lo que exige dar a los operadores jurídicos la posibilidad de adquirir el suficiente conocimiento de la norma antes de su efectiva aplicación, finalidad ésta que justifica toda vacatio legis.”

CONCLUSIÓN

Expuesto lo anterior, podemos afirmar que en términos generales el borrador de decreto remitido es conforme a derecho, sin perjuicio de que deban ser tenidas en cuenta las observaciones realizadas en las consideraciones jurídicas TERCERA Y CUARTA del presente informe.

Es cuanto procede informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

LA TÉCNICA CONSULTORA

Fdo: Lorena Rubio Riera

V.º B.º LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO Fdo: Conchita Fernández González

(documento firmado electrónicamente al margen)