

A.G.- 39/2022

INFC. - 2022/806

S.G.C.- 99/2022

S.J.- 373/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se regula el procedimiento de admisión y matrícula del alumnado oficial y libre en las Escuelas Oficiales de Idiomas de 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 20 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 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 11/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 17 de marzo de 2022 y voto particular conjunto de las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, de 17 de marzo de 2.022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 12 de mayo de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 15 de febrero 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 Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), 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 de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 15 de febrero de 2.022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de 17 de febrero de 2022 en virtud del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid

- Oficio de remisión, a efectos informativos, al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, adscrito a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 14 de febrero de 2022, de conformidad con el artículo 3.1.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) de 1 de abril de 2.022, 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 4 de mayo de 2.022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 18 de mayo 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 procedimiento de admisión y matrícula del alumnado oficial y del alumnado libre en las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid, a excepción del procedimiento de admisión y matrícula en el programa de inglés a distancia That's English!.

Según se desprende de la Parte Expositiva del Proyecto, en la Comunidad de Madrid, el marco normativo para la admisión y matrícula en las Enseñanzas de Idiomas de régimen especial viene dado por 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), en cuyo artículo 11 se establece que la consejería con competencias en educación regulará el procedimiento de admisión del alumnado a las enseñanzas de idiomas bajo condiciones de igualdad y no discriminación.

Procede, por lo tanto, regular el procedimiento de admisión y matrícula en las escuelas oficiales de idiomas del alumnado oficial, que es aquel interesado en cursar enseñanzas de idiomas de régimen especial de manera presencial, semipresencial o a distancia, y del alumnado libre, que es aquel que solo desea certificar su nivel de competencia en uno o varios idiomas mediante la realización de la prueba de certificación correspondiente.

El Proyecto de Orden consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva compuesta por tres capítulos que contienen veinticuatro artículos y una Parte Final conformada por dos disposiciones finales.

El capítulo I recoge las disposiciones generales (artículos 1 a 3).

El capítulo II determina los aspectos relativos a la admisión y matrícula para el alumnado oficial (artículos 4 a 16).

En el capítulo III establece los aspectos relativos a la admisión y matrícula para el alumnado libre (artículos 17 a 24).

Por último, la norma finaliza con dos disposiciones finales en cuanto a la habilitación para la aplicación y ejecución 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, en atención a su afección particular sobre la evaluación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial y los procedimientos para la obtención de los certificados oficiales acreditativos de haber superado las exigencias propias de los diferentes niveles.

Para determinar la competencia específica que se ejercita 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 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, 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 59.1 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 60.1 de la LOE, en relación con los niveles intermedio y avanzado, residencia su impartición en las Escuelas Oficiales de Idiomas. Su artículo 60.4 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 (en adelante, lenguas cooficiales) y el español como lengua extranjera.

El propio Decreto contiene habilitaciones específicas que amparan el contenido del Proyecto. Así, el artículo 11 establece que la consejería con competencias en educación

regulará el procedimiento de admisión del alumnado a las enseñanzas de idiomas bajo condiciones de igualdad y no discriminación.

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”.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía- 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, cuyo artículo 11 establece que la consejería con competencias en educación regulará el procedimiento de admisión del alumnado a las enseñanzas de idiomas bajo condiciones de igualdad y no discriminación.

El Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid 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 la Formación Profesional reglada y 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 concurran 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:

” Este proyecto de orden no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, porque el objeto de esta propuesta normativa es el desarrollo reglamentario, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, del procedimiento de admisión y matrícula para el alumnado oficial y libre de las escuelas oficiales de idiomas. Así, este proyecto solo regula aspectos parciales de la materia, es decir el de la admisión y matrícula, tal y como recoge la normativa autonómica a través del Decreto 106/2018, de 19 de junio.

Asimismo, no se trata de una propuesta normativa que tenga un impacto en la actividad económica al regular únicamente el procedimiento a seguir para ser admitido en una escuela oficial de idiomas para cursar enseñanzas de idiomas de régimen especial o para obtener un título que certifique el nivel de competencias en idiomas.

Por ende, este desarrollo reglamentario que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular aspectos relacionados con la admisión y matrícula en las enseñanzas de idiomas que recogen los aspectos procedimentales para su organización y desarrollo”.

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 y no una mera invocación de los mismos. Como puede observarse, el penúltimo párrafo transcrito invoca, como excepciones al trámite de consulta pública, la referida a la falta de impacto significativo en la actividad económica, y ello requeriría de una justificación detallada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

La norma, además, es propuesta por la hoy Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocita 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 y 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, en relación con el Decreto 236/2021.

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 11 de abril y el 4 de mayo, habiéndose presentado un escrito de alegaciones por la organización sindical Comisiones Obreras.

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.

Consta igualmente remisión del Proyecto al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad e Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

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”.

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, Decreto 106/2018.

El **artículo 1** regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma incorporando los conceptos de alumnado oficial y alumnado libre a efectos de aplicación de la misma. Al alumnado oficial hace referencia el artículo 13, apartado 1 del Decreto 106/2018 y al libre indirectamente el apartado 4 del artículo 10 del propio Decreto 106/2018 y el artículo 2, apartado 4, del Real Decreto 1041/2017.

Se excluye el procedimiento de admisión y matrícula en el programa de inglés a distancia That's English!, curso de inglés a distancia creado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, impartido por las Escuelas Oficiales de Idiomas. Es un programa oficial, ajustado al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL).

El **artículo 2**, al contemplar la necesidad de convocar anualmente el procedimiento de admisión y matrícula, responde a la imposición del artículo 11 del Decreto 106/2018, que exige que el procedimiento de admisión del alumnado de las Enseñanzas de Idiomas se tramite bajo condiciones de igualdad y no discriminación.

Teniendo en cuenta que la convocatoria participa de la naturaleza de un acto administrativo, resulta adecuado que la resolución de convocatoria la emita la dirección general competente en materia de Enseñanzas de Idiomas.

El **artículo 3** se limita a remitirse a la normativa vigente en materia de protección de datos: 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.

Como cuestión de técnica normativa, conforme a la Directriz 78 la cita del Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, debería hacerse con su nombre completo.

El **artículo 4** pretende concretar el contenido general del artículo 2 en relación con la convocatoria. Sin embargo, en lugar de establecer, al menos genéricamente, a través de la norma el plazo de presentación de solicitudes de admisión, el plazo de presentación de solicitudes para la realización de la prueba de clasificación, la fecha de realización de la prueba de clasificación, la fecha de publicación de la lista provisional de solicitantes, el plazo de reclamación a la lista provisional de solicitantes, la fecha de publicación de la lista definitiva de solicitantes admitidos, el plazo de formalización de matrícula y la documentación que los solicitantes deben presentar, determina que sea la resolución que emita la dirección general la que lo realice. Ello, si se entiende en el sentido estricto de que corresponde al director general del ramo la fijación general de dichos plazos y trámites al margen las previsiones de la norma

proyectada, estaría en contra del tenor del artículo 11 del Decreto 106/2018, que atribuye al titular de la consejería la regulación del procedimiento de admisión del alumnado de las Enseñanzas de Idiomas, al ser el órgano que ostenta la potestad reglamentaria.

El director general competente, a través de la resolución, debería limitarse a aplicar la norma, y así convendría que se clarificara en el precepto comentado, por razones de seguridad jurídica.

El artículo 5 se refiere a la publicación de la oferta educativa general y por centro, sin que proceda realizar consideración alguna sobre su contenido.

La oferta educativa, de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 106/2018 será autorizada por el consejero competente en materia de educación.

El **artículo 6** determina quienes pueden participar en el procedimiento de admisión y quienes no tienen necesidad de hacerlo, fundamentalmente, por haber estado ya matriculados con anterioridad en la misma escuela oficial de idiomas.

Se sugiere, siguiendo la Directriz 28, reformular el título del citado artículo, a fin de que se ajuste más a su contenido, pudiendo titularse: Destinatarios de la convocatoria de admisión, suprimiendo el término requisitos, al ir estos implícitos al definir los destinatarios.

El **artículo 7**, apartado 1, contempla tres supuestos en los que se reserva un porcentaje de plazas para admisión de solicitantes de nuevo ingreso.

En este punto por seguridad jurídica, sería conveniente clarificar si el porcentaje de reserva es de la oferta educativa general, o de cada una de las enseñanzas y modalidades.

La reserva del 5% de las plazas para el profesorado de enseñanzas no regladas, responde a la obligación que impone el artículo 102, apartado 1 y 103 de la LOE; artículo 4 apartado 1.d) del Decreto 120/2017, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la reserva del 5% del total de las plazas para discapacitados, hay que poner de manifiesto que la Constitución española atribuye a los poderes públicos la obligación

de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9); así como de realizar una política de integración de las personas discapacitadas amparándolas especialmente para el disfrute de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos (artículo 49).

Además, para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, el 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 de su inclusión social, señala en varios de sus preceptos que los poderes públicos establecerán medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva en beneficio de las personas con discapacidad susceptibles de ser objeto de un mayor grado de discriminación, que podrán consistir, entre otras, en apoyos complementarios y normas, criterios y prácticas más favorables (artículos 64.1, 67.1 y 68.1).

Por otra parte, hay que recordar que el artículo 11 del Decreto 106/2018 establece que la consejería con competencias en Educación establecerá el procedimiento de admisión del alumnado de las enseñanzas de idiomas bajo condiciones de igualdad y no discriminación.

Finalmente, debemos poner de manifiesto, que la reserva del 5% del total de las plazas para los deportistas de alto nivel o rendimiento no se desprende de lo establecido en el artículo 9 del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento, por lo que deberá suprimirse dicha reserva y consecuentemente el apartado 2.c).

Esta consideración tiene carácter esencial

Se sugiere en el apartado 4 recoger el criterio de selección a seguir, en caso de que hubiera más solicitudes que plazas reservadas.

El **artículo 8** se remite al artículo 10 del Decreto 106/2018 en cuanto a los requisitos de acceso a las enseñanzas de idiomas para el alumnado oficial.

El **artículo 9** regula la prueba de clasificación desarrollando el artículo 10, apartados 2 y 4 del Decreto 106/2018.

El apartado 5 responde a las exigencias del artículo 16, apartado 4, de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común del Sector Público (en adelante, Ley 39/2015).

En cuanto al apartado 6, el Acuerdo de 23 de julio de 1998, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el Catálogo actualizado de Servicios y Actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos en el ámbito de la Comunidad de Madrid (en adelante, Acuerdo de 26 de julio de 1998) contempla en el Anexo I, apartado I) referido a la Consejería de Educación, el epígrafe I 02.6.01 los precios públicos por realización de la prueba de clasificación, por idioma.

El apartado 7 responde a la obligación que impone el artículo 23 del Decreto 106/2018 y se remite, en cuanto a la resolución de las solicitudes de adaptación, al contenido del artículo 17 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).

Se sugiere suprimir los dos últimos párrafos del apartado 8: *“No cabrá oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección. No obstante, lo anterior, para la consulta de los datos tributarios del estado será necesaria la autorización expresa del interesado”*, por no guardar relación con el contenido del artículo referido a las pruebas de clasificación y estar recogido expresamente en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015 y artículo 92.3.h) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El apartado 9 se sujeta a las exigencias del artículo 45 de la Ley 39/2015, si bien la forma de publicación deberá incluirse también en la convocatoria.

No tenemos nada que alegar sobre el contenido del **artículo 10** que contribuye a garantizar el derecho a la información de los alumnos.

El **artículo 11** responde a las exigencias del artículo 16, apartado 4, de la Ley 39/2015 e incorpora, en el apartado 4, el texto que propone la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en el informe de 17 de febrero de 2022, si bien reiteramos la sugerencia

de supresión de los dos últimos párrafos del apartado 4, por ser su contenido ajeno a la regulación del artículo dedicado a la presentación de solicitudes de admisión para el alumno oficial.

El apartado 5 responde al tenor de los artículos 66 y 68 de la Ley 39/2015.

En relación con el **artículo 12**, se sugiere incorporar criterios de desempate en función de criterios objetivos en lugar de acudir al sorteo, que debería utilizarse solamente como último recurso.

De hecho, el sorteo al que se hace referencia en el artículo, se emplearía cuando no se ha podido desempatar aplicando otros criterios establecidos en la normativa a aplicar.

En cuanto al **artículo 13**, la necesidad de ajustar el procedimiento y el régimen de recursos al establecido en la Ley 39/2015 exigiría, para el supuesto de que se considere adecuado atribuir al interesado la posibilidad de reaccionar ante la lista provisional de admitidos, no tanto regular una posible reclamación ante el Director de la Escuela Oficial de Idiomas, que podría considerarse un recurso no contemplado en la norma, sino un trámite de alegaciones que se otorgaría ante una admisión o exclusión provisional y que se resolvería en la resolución que pone fin al procedimiento (artículo 112 de la Ley 39/2015).

Una vez sean estudiadas las alegaciones y, en su caso, la posible documentación, se resolverá definitivamente y de forma motivada sobre la admisión o exclusión.

Contra dicha resolución cabría el recurso de alzada a interponer ante el órgano competente (artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015).

El órgano ante el que se interpondría el recurso sería el titular de la consejería competente en materia de educación de acuerdo con el artículo 41.g) de la Ley 1/1983.

A fin de ajustarse al artículo 121 y siguientes de la Ley 39/2015, en el apartado 4, deberá sustituirse el término “*reclamación*”, por el término “*recurso*”.

No tenemos nada que alegar sobre el contenido del **artículo 14**, salvo que 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.

Se sugiere que los **artículos 15**, apartado 2 y **16** incorporen una referencia al artículo 14 que regula la formalización de la matrícula.

Por seguridad jurídica, sería conveniente regular la constitución de la lista de espera.

El **artículo 17** responde al contenido del artículo 7, apartados 2, 3 y 4 del Real Decreto 1041/2017.

Su contenido reproduce el del artículo 4, por lo que nos remitimos a las consideraciones realizadas en relación con el mismo.

El **artículo 18** responde a la exigencia contenida en el artículo 22, apartado 6, del Decreto 106/2018.

El **artículo 19** determina quienes pueden participar en el procedimiento de admisión.

En cuanto a los requisitos para participar, responden al tenor del apartado 7 del artículo 22 del Decreto 106/2018, siguiendo en líneas generales la regulación contenida en los artículos 24 y siguientes de la Orden 2414/2019.

Nada que alegar sobre el contenido del **artículo 20** que contribuye a garantizar el derecho a la información de los alumnos.

El **artículo 21** responde a las exigencias del artículo 16, apartado 4, de la Ley 39/2015.

Se sugiere incorporar, en el apartado 4, el texto que propone la Dirección General de Transparencia y Atención al ciudadano en el informe de 17 de febrero de 2022, salvo los dos últimos párrafos por los motivos ya expuestos al hilo del análisis del artículo 11 y 19 del Proyecto, que sería:

“Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La

administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello.

Además, el apartado 4 responde a la obligación que impone el artículo 23 del Decreto 106/2018 y se remite, en cuanto a la documentación y resolución de las solicitudes de adaptación, al contenido de los artículo 16 de la Orden 2414/2019.

El apartado 5 responde al tenor de los artículos 66 y 68 de la Ley 39/2015.

En relación con el **artículo 22**, se sugiere incorporar criterios de desempate en función de criterios objetivos antes que acudir al sorteo que debería utilizarse como último recurso.

De hecho, el sorteo al que se hace referencia en el artículo, se emplea cuando no se ha podido desempatar aplicando otros criterios establecidos en la normativa a aplicar.

En cuanto al **artículo 23**, la necesidad de ajustar el procedimiento y el régimen de recursos al establecido en la Ley 39/2015 exigiría, para el supuesto de que se considere adecuado atribuir al interesado la posibilidad de reaccionar ante la lista provisional de admitidos, no tanto regular una posible reclamación ante el Director de la Escuela Oficial de Idiomas, que podría considerarse un recurso no contemplado en la norma, sino un trámite de alegaciones que se otorgaría ante una admisión o exclusión provisional y que se resolvería en la resolución que pone fin al procedimiento (artículo 112 de la Ley 39/2015).

Una vez sean estudiadas las alegaciones y, en su caso, la posible documentación, se resolverá definitivamente y de forma motivada sobre la admisión o exclusión.

Contra dicha resolución cabría el recurso de alzada a interponer ante el órgano competente (artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015).

El órgano ante el que se interpondría el recurso sería el titular de la consejería competente en materia de educación de acuerdo con el artículo 41.g) de la Ley 1/1983.

A fin de ajustarse al artículo 121 y siguientes de la Ley 39/2015, en el apartado 4, deberá sustituirse el término “*reclamación*”, por el término “*recurso*”.

No tenemos nada que alegar sobre el contenido del **artículo 24**, salvo que 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.

Por último, el texto normativo incorpora dos disposiciones finales.

La **Disposición Final primera** establece la habilitación para la aplicación y ejecución 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 cómo 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”*.

En coherencia con el título de la Disposición Final, se sugiere que así se refleje en el texto, haciendo referencia a las “resoluciones e instrucciones necesarias para la aplicación y ejecución”.

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 procedimiento de admisión y matrícula del alumnado oficial y libre en las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial y atención de las demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería de Educación, Universidades,
Ciencia y Portavocía**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**