

**A.G.- 55/2021**

**INFC. -2021/319**

**S.G.C.- 139/2021**

**S.J.- 495/2021**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de 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 modifican algunos aspectos 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.**

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 julio de 2021 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.

- Memoria del análisis de impacto normativo, de 22 de julio 2021, emitida por el Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.
- Dictamen 22/2021, de 15 de julio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, junto con el voto particular conjunto formulado, en relación con el citado Dictamen, por las Consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 15 de julio de 2021.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 23 de junio de 2021, 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, Familias y Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 24 de junio de 2021, 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 23 de junio de 2021, emitido 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, por la que se somete el Proyecto al trámite de audiencia e información pública.
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de fecha 9 de julio de 2021 por el que se comunica que después de analizar el contenido del borrador, no se considera que el mismo encaje en el ámbito definido en el 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, por lo que no es necesario emitir informe.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 23 de julio de 2021, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, la modificación de algunos aspectos 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 objeto principal de la orden es actualizar y concretar las características de la evaluación y de la promoción del alumnado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial. Así, mediante la modificación, se enfatiza y se concreta el carácter continuo y sistemático de la evaluación de aprovechamiento que se realiza al final de cada curso en las enseñanzas de idiomas, aclarando y especificando las implicaciones de este carácter en el proceso de evaluación y sus efectos en la evaluación final. Asimismo, para aquellos alumnos que no superen la evaluación continua, se concreta la oportunidad de progreso en su aprendizaje mediante una prueba extraordinaria.

Por otra parte, se establece como criterio de promoción, la superación del curso mediante la evaluación final, que deja de estar asociada a la evaluación de dominio mediante prueba de certificación en determinados cursos, por lo que se permite la progresión académica del alumno de una forma más eficaz y eficiente. La obtención del certificado de nivel queda a la elección del alumno, que deberá superar una prueba de certificación que responderá a las características definidas en el Real Decreto 1/2019, de 11 de enero por el que se establecen los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 de las enseñanzas de idiomas de régimen especial (en adelante, Real Decreto 1/2019), y que se recogen en la Orden 2414/2019.

Por tanto, y como consecuencia de lo mencionado en el párrafo anterior, se modifica la calificación de la evaluación final, no así la correspondiente a las pruebas de certificación de nivel, cuyo contenido mínimo está fijado en el Real Decreto 1/2019.

Asimismo, se sustituye la organización de la evaluación en las convocatorias ordinaria y extraordinaria por las sesiones de evaluación final, ordinaria y extraordinaria, con el objeto de mejorar la programación de la enseñanza y la organización de la evaluación por los centros docentes.

Por último, se realizan modificaciones en diversos artículos con el objeto de hacerlos coherentes con las modificaciones introducidas y se corrigen algunas erratas y errores detectados en relación con la norma de origen.

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por un artículo único con veinte apartados y dos Disposiciones Finales.

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

El artículo 149.1, en su regla 30<sup>a</sup>, 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 (en adelante EACM), 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 el artículo 6 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.

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).

Asimismo, tiene especial relevancia el Real Decreto 1/2019.

Finalmente, el Real Decreto Ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria (en adelante, RDL 31/2020), en su artículo 14 establece que:

“1. Las administraciones educativas podrán adaptar para su ámbito territorial las condiciones en las que el alumnado matriculado en alguno de los niveles de las enseñanzas de idiomas pueda promocionar de un curso a otro dentro de dicho nivel, el acceso de un nivel al siguiente sin haber obtenido la certificación oficial correspondiente al nivel anterior, así como los criterios de permanencia establecidos.

2. Para la obtención del certificado correspondiente a cada uno de los niveles intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas será en todo caso necesaria la superación de la prueba a la que se refiere el Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, por el que se establecen los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 de las enseñanzas de idiomas de régimen especial.

Sin perjuicio de lo anterior, las administraciones educativas podrán adaptar los criterios de evaluación recogidos en el artículo 4.4 del mencionado Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, pero teniendo en cuenta que para obtener la certificación será necesario superar la prueba, para lo cual deberá obtenerse una puntuación mínima correspondiente al cincuenta por ciento de la puntuación total y una puntuación mínima del cincuenta por ciento en cada una de las cinco partes de las que consta dicha prueba.

3. Del mismo modo, las administraciones educativas podrán arbitrar otras medidas de adecuación con respecto a la fecha y el número de convocatorias de pruebas de certificación que vayan a realizar para alumnado oficial y libre”.

En relación con la normativa autonómica, el Decreto 106/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se ordenan las enseñanzas de idiomas de régimen especial, 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.

La Orden 2414/2019 desarrolló el Decreto y es objeto de modificación a través del Proyecto que nos ocupa.

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.**

El Proyecto de Orden se configura como una norma autonómica que, desarrolla la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados, LOE, Real Decreto 1041/2017 y Real Decreto 1/2019. En concreto, tiene por objeto regular la modificación de

distintos aspectos de la evaluación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial contemplados en la Orden 2414/2019. Todo ello, con sujeción a lo establecido en el Decreto 106/2018.

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 dicho, corresponde examinar si la norma reglamentaria objeto de análisis, en cuanto desarrollo normativo o complemento de la normativa básica indicada, respeta los límites que le son consustanciales.

A este respecto, podrían diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que observar si se respeta el principio de jerarquía normativa.

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, existe una habilitación general en la Disposición Final segunda del Decreto 106/2018 -que se invoca en la Memoria del análisis de impacto normativo-, al disponer que:

“Se habilita al consejero con competencias en materia de educación de la Comunidad de Madrid para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en este Decreto”.

Por último, no podemos olvidar que actualmente la Consejería con competencias en materia de educación es la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de acuerdo con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983) y el Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud (en adelante, Decreto 288/2019), en relación con 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 (en adelante, Decreto 42/2021) 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 lo sucesivo, Decreto 88/2021).

#### **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”.

La MAIN justifica la omisión del trámite 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, y en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, porque la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la modificación de algunos aspectos de la evaluación y certificación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Orden 2414/2019, de 1 de agosto, del Consejero de Educación e Investigación, que no afectan al presupuesto, ni tampoco impone obligaciones relevantes para los destinatarios, ya que esta propuesta de norma no exige a los centros ni a los alumnos que deban realizar ningún trámite o pago añadido a los actuales.

No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a la necesidad de modificar algunos aspectos de la Orden 2414/2019, de 1 de agosto, que satisface a una obligación normativa autonómica de desarrollar los mencionados reales decretos que tienen carácter básico, y que supone una regulación parcial de la materia incluida en la normativa estatal, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución Española.

Estas circunstancias excepcionales, también están recogidas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que capacita para omitir el trámite de consulta pública”.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados por el Proyecto, 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 24 de junio de 2021 hasta el 14 de julio de 2021 no habiéndose presentado, según la MAIN, ninguna alegación.

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 quinquies 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.

Finalmente, 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.

Siendo esto así, resultará necesario clarificar los motivos por los que tanto la MAIN, como el informe de la Secretaría General Técnica, contienen, en sede de tramitación, una remisión a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno –normativa aplicable de forma supletoria en la Comunidad de Madrid antes de la aprobación del Decreto 52/2021-.

Se observa, en cualquier caso, que la tramitación llevada a cabo respetaría, en esencia, los postulados de la normativa estatal precitada.

#### **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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM).

“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.

También se ajusta a lo prevenido en la Directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la Directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así*

*como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...».*

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia de la Orden originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Finalmente, y de acuerdo con la precitada Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

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 –trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la Directriz 13.

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 del Decreto proyectado 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”(el subrayado es nuestro).

Se sugiere incluir una referencia al artículo 2 del Decreto 52/2021, que se pronuncia en términos análogos al referido artículo 129 de la Ley 39/2015.

Por lo que respecta a la Parte Dispositiva, analizaremos el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que estimamos conveniente efectuar alguna observación de carácter jurídico.

Mediante el **apartado uno del artículo único** se modifica el artículo 6, que cambia de título, y regula, tanto el carácter continuo de la evaluación, como la forma en la que debe llevarse a cabo en los centros docentes, sustituyendo el concepto de “evaluación de progreso” que se utiliza en la Orden 2414/2019.

Su contenido respondería al tenor del artículo 14 del Decreto 106/2018 que establece que:

- “1. La evaluación de las enseñanzas de los niveles básico, intermedio y avanzado se llevará a cabo por el profesorado de las EOI y se realizará teniendo como referente los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación establecidos en los currículos de los diferentes niveles y concretados en las programaciones didácticas.
2. Se realizarán, al menos, una evaluación inicial de diagnóstico y una evaluación de aprovechamiento al final de cada curso. Asimismo, a lo largo del curso, se evaluará de manera sistemática el progreso del proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado”. (El subrayado es nuestro)

Los apartados 4, 5, y 6, mantienen, en esencia, el contenido de los apartados 5, 6 y 7 del artículo 6 de la Orden 2414/2019, estando en consonancia con el artículo 4, apartados 2 y 4, de la propia Orden.

Mediante el **apartado dos del artículo único** se modifica el artículo 7 de la Orden 2414/2019, concretando con mayor claridad la puesta en práctica de la evaluación del

aprovechamiento del alumnado al final de cada curso exigida en el artículo 14.2 del Decreto 106/2018.

Así, se define la evaluación final ordinaria, para la que los profesores deberán tener en cuenta la evaluación continua, y cuáles serán los efectos en caso de no superar la misma, dando la posibilidad de llevar a cabo una evaluación final extraordinaria, en cuyo caso el aprovechamiento se evalúa mediante una prueba extraordinaria.

El apartado 4 concreta en mayor medida el contenido del apartado 3 del artículo 7 del artículo original, respondiendo al tenor del artículo 4, apartado 4, de la Orden 2414/2019.

**Mediante el apartado tres del artículo único** se modifica el artículo 8 de la Orden 2414/2019, distinguiendo la posibilidad por parte de los alumnos de recibir las enseñanzas y ser evaluados con un mero interés de progreso formativo y la de obtener la certificación de nivel de competencia en el idioma. De esta forma, se elimina la necesidad de superar una prueba de certificación para promocionar en aquellos cursos finales de nivel, tal como exige la evaluación de dominio regulada en el vigente artículo 8, con lo que se consigue flexibilizar estas enseñanzas y se da un impulso para que los alumnos puedan progresar en el aprendizaje de idiomas sin estar supeditados a una prueba.

En este sentido, el artículo 14.1 del RDL 31/2020, de carácter básico, reconoce que:

“Las administraciones educativas podrán adaptar para su ámbito territorial las condiciones en las que el alumnado matriculado en alguno de los niveles de las enseñanzas de idiomas pueda promocionar de un curso a otro dentro de dicho nivel, el acceso de un nivel al siguiente sin haber obtenido la certificación oficial correspondiente al nivel anterior, así como los criterios de permanencia establecidos”.

Mediante el **apartado cuatro del artículo único** se modifica la denominación de la sección 2ª de la Orden 2414/2019 para adecuar su nombre a la modificación que se propone. Así, en lugar de llamarse “Convocatorias de evaluación”, se denominará “Sesiones de evaluación final”.

Debe introducirse en el encabezamiento la referencia al capítulo al que corresponde la sección.

Mediante el **apartado cinco del artículo único** se modifica el artículo 11 de la Orden 2414/2019. Desaparece el concepto de convocatoria y se utiliza el de sesiones de evaluación.

Las que contempla responderían al contenido del artículo 14.2 del Decreto 106/2008.

Se indica en la MAIN para justificarlo que *” la normativa básica no fija el número de convocatorias, solamente menciona un límite de años de permanencia, por lo que la concepción de convocatoria puede confundir al alumno”*.

Serán los centros docentes quienes organicen las sesiones de evaluación final, en virtud de su autonomía organizativa según el artículo 120 de la LOE y 28 del Decreto 106/2018. También se contempla la exigencia de un calendario, que debe ser comunicado al alumnado, aspecto que mejora la información que reciben los alumnos acerca de la planificación del curso, lo que implica respetar su derecho a la información y el contenido del artículo 31.1.e) del citado Decreto 106/2018.

Mediante el **apartado seis del artículo único** se modifica el artículo 12 de la Orden 2414/2019, estableciendo que en la evaluación final ordinaria, el profesorado responsable del grupo calificará al alumnado según los resultados y aprovechamientos obtenidos durante la evaluación continua, además de decidir sobre la promoción, en caso de superar esta evaluación, o la realización de una prueba de evaluación final extraordinaria en caso de no superarla. Ello con remisión al contenido del artículo 13, al que se dota también de una nueva redacción, y en consonancia con el artículo 4.2.

Mediante el **apartado siete del artículo único** se modifica el artículo 13 la Orden 2414/2019 estableciendo las características de la evaluación final extraordinaria, siendo responsable de la evaluación, calificación y decisiones a efectos de promoción el profesor del grupo de acuerdo con el artículo 4.2 de la Orden 2414/2019.

Como se desprende de la MAIN, esta prueba es realizada y organizada por los departamentos, como se indica en el apartado 4 del artículo 7 del presente Proyecto, y será independiente de la prueba de certificación, a la que los alumnos, si lo desean se podrán presentar.

Mediante el **apartado ocho del artículo único** se modifica el apartado 1 del artículo 15 de la Orden 2414/2019, cambiando la denominación de las pruebas de evaluación a efectos de promoción, que pasan a llamarse “pruebas de evaluación final extraordinaria”, en coherencia con el resto de cambios recogidos en este Proyecto.

La modificación responde, además, al tenor del artículo 23 del Decreto 106/2018.

Mediante el **apartado nueve del artículo único** se modifica el apartado 3 del artículo 17 de la Orden 2414/2019 sin que proceda realizar ninguna objeción sobre su contenido.

Según se desprende de la MAIN, el cambio se justifica en la necesidad de mejorar la redacción para aclarar cuándo se comunica al interesado la resolución de adaptación, dado que en la redacción original puede darse el caso de tener que comunicársela durante el mes de agosto con las dificultades que conlleva un mes con poca actividad administrativa. Por ello, se opta por aclarar que la comunicación se realice al principio de las actividades lectivas y se mantiene la referencia a días hábiles, en el caso de los alumnos libres.

Mediante el **apartado diez del artículo único** se modifica el apartado 4 del artículo 18 de la Orden 2414/2019, según la MAIN, adecuando la redacción a las modificaciones propuestas. Por ello se elimina la referencia a las evaluaciones de aprovechamiento y de dominio y se fija la responsabilidad de la custodia de los modelos de las pruebas de evaluación final extraordinaria en el jefe del departamento.

Mediante el **apartado once del artículo único** se modifica el artículo 25 de la Orden 2414/2019, en coherencia con las modificaciones dispuestas y se concreta que el alumnado oficial puede optar a presentarse a las pruebas de certificación, para las que tiene garantizada su admisión, sin necesidad de inscripción ni de matrícula, tal como ya prevé la Orden que se modifica.

La nueva redacción del artículo 25, en su apartado 2, contiene una mención al programa That's English!; se trata de un programa de educación a distancia para aprender inglés creado mediante convenio por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid. Este programa se gestiona a través de las Escuelas Oficiales de Idiomas.

Según se desprende de la página WEB de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, educamadrid, la matrícula, de acuerdo con la Orden 2414/2019 de los cursos del programa That's English! de educación de inglés a distancia, no incluye la matrícula en las pruebas de certificación de nivel, por lo que el alumno que desee realizarlas tendrá que matricularse y abonar los precios públicos que correspondan, dentro de los plazos previstos a tal efecto. Así lo recoge el Proyecto.

Tanto la inclusión de la referencia programa That's English! en la Orden -como programa de educación a distancia- como la necesidad de matriculación y abono de precios públicos requerirá la correspondiente justificación en la MAIN.

Mediante el **apartado doce del artículo único** se modifica el artículo 26 de la Orden 2414/2019, se corrige una errata en las referencias que hace el apartado 2 a dos artículos. En lugar de decir artículos 22 y 23, debe decir artículos 23 y 24.

Mediante el **apartado trece del artículo único** se modifica la denominación del artículo 27 de la Orden 2414/2019 pasando de "Convocatorias destinadas a alumnos libres" a "Convocatoria de las pruebas de certificación", debido a que a las pruebas para la obtención del certificado están dirigidas tanto a los alumnos libres como a los oficiales, según argumenta la MAIN.

Mediante el **apartado catorce del artículo único** se modifica el apartado 2 del artículo 33 de la Orden 2414/2019, incluyendo un inciso que permite, de manera excepcional, que determinadas partes de la prueba de certificación, como las que requieren producción oral o escrita, sean evaluadas y calificadas por un profesor debido a que en determinadas especialidades puedan darse dificultades para disponer de dos profesores.

Se sugiere, atendiendo al principio de seguridad jurídica, que se concrete al menos genéricamente, cuales son los supuestos excepcionales.

En todo caso, la objetividad en la evaluación queda garantizada por los procedimientos descritos en el capítulo V de la propia Orden 2414/2019.

Mediante el **apartado quince del artículo único** se suprime el apartado 6 del artículo 34 de la Orden 2414/2019, según la MAIN, como consecuencia de las modificaciones

propuestas, en las que se ha desligado la evaluación final de algunos cursos de la prueba de certificación. Se precisa, en tal sentido, que *“se realizará una convocatoria anual de las pruebas de certificación, dando cumplimiento a lo establecido en la norma básica, a la que podrán concurrir los alumnos oficiales matriculados en dichos cursos y para los que se prevé reserva de plaza, conforme a lo indicado en el apartado once del presente proyecto. Por lo tanto, carece de sentido mantener la referencia a la convocatoria extraordinaria de la prueba de certificación”*.

Mediante el **apartado dieciséis del artículo único** se modifica el artículo 35 de la Orden 2414/2019, adecuando la redacción a las modificaciones propuestas, por lo que no procede realizar observaciones sobre su contenido.

Mediante el **apartado diecisiete del artículo único** se modifica el artículo 37 de la Orden 2414/2019, como consecuencia de la propuesta de unificar el criterio de promoción para todos los cursos en que se organizan las enseñanzas de idiomas mediante la evaluación final.

Recordamos que, en este sentido, el artículo 14.1 del RDL 31/2020, de carácter básico, reconoce:

“Las administraciones educativas podrán adaptar para su ámbito territorial las condiciones en las que el alumnado matriculado en alguno de los niveles de las enseñanzas de idiomas pueda promocionar de un curso a otro dentro de dicho nivel, el acceso de un nivel al siguiente sin haber obtenido la certificación oficial correspondiente al nivel anterior, así como los criterios de permanencia establecidos”.

Indica la MAIN que se mantiene la posibilidad de promocionar al siguiente nivel en los términos del artículo 37.5 de la Orden 2414/2019; no obstante, la redacción final del precepto no contempla esta posibilidad. Tal aspecto deber ser, en consecuencia, revisado.

Mediante el **apartado dieciocho del artículo único** se modifica el apartado 1 del artículo 40 de la Orden 2414/2019, adecuando su redacción a las modificaciones propuestas, sustituyendo la evaluación de aprovechamiento por evaluaciones finales o parciales.

Mediante el **apartado diecinueve del artículo único** se modifican los apartados 3 y 7 del artículo 41, sustituyendo los términos de evaluación de aprovechamiento y de dominio, así

como el término convocatorias, por los de evaluaciones finales, en coherencia con las modificaciones propuestas.

Mediante el **apartado veinte del artículo único** se modifica el apartado 1 del artículo 50, en el que se concreta el plazo para la solicitud de traslado de matrícula durante el curso, que queda establecido con anterioridad a la evaluación final extraordinaria. No hay nada que objetar sobre su contenido.

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

Puede entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar las instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la aplicación y cumplimiento 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”*.

Así pues, urge recordar que tales “resoluciones e instrucciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero.

En cualquier caso, la habilitación debe serlo en favor del titular de la Dirección General competente de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el curso escolar 2021-2022.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se modifican algunos aspectos 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, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en  
la Consejería 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**