

Expediente Núm. 145/2014
Dictamen Núm. 123/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 19 de mayo de 2014 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece la Organización, el Currículo y la Prueba de Certificación Correspondiente a los Cursos especializados para el Perfeccionamiento de Competencias de Nivel C1 de Idiomas impartidos en las Escuelas Oficiales de Idiomas del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda. En él se menciona que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, considera las enseñanzas de idiomas “como aquellas de régimen especial” que tienen por objeto capacitar al alumnado para el “uso adecuado de los diferentes idiomas,

fuera de las etapas ordinarias del sistema educativo”, y que se organizan en tres niveles: básico, intermedio y avanzado.

Añade a continuación que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de esa misma ley, el Gobierno fijó, mediante Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, así como las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación y las enseñanzas mínimas que deberán formar parte de los currículos para los niveles intermedio y avanzado. Por su parte, la disposición adicional segunda de este Real Decreto 1629/2006 establece que “las Escuelas Oficiales de Idiomas podrán, en los términos que dispongan las respectivas Administraciones educativas, organizar e impartir cursos especializados para el perfeccionamiento de competencias en idiomas, tanto en los niveles básico, intermedio y avanzado como en los niveles C1 y C2 del Consejo de Europa según estos niveles se definen en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas”.

Tras señalar que en el marco de la legislación estatal de referencia, y de conformidad con las competencias previstas en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 73/2007, de 14 de junio, por el que se establece la Ordenación y el Currículo de las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en el Principado de Asturias, indica que, “de acuerdo con la estructura de las enseñanzas de idiomas establecida en el artículo 3 del citado Decreto (..), la superación de la prueba terminal específica de certificación del nivel avanzado acredita haber alcanzado la competencia de nivel B2 del Consejo de Europa”.

Descrita de este modo la situación de partida en la materia objeto de regulación, recoge el preámbulo que, “con el fin de garantizar la progresión en el aprendizaje de idiomas a lo largo de la vida, procede ampliar el nivel de competencia comunicativa y para ello establecer la organización de los cursos especializados de nivel C1 de idiomas. Asimismo, para asegurar una formación común y garantizar la validez de los certificados correspondientes, se precisa establecer el currículo y la prueba de certificación del nivel C1”.

La parte dispositiva de la norma sometida a nuestra consideración se estructura en tres títulos -uno de ellos preliminar, y subdividido el último, a su vez, en diferentes capítulos-, con un total de 25 artículos, a los que siguen dos disposiciones finales y un anexo.

El título preliminar, "Disposiciones generales", contiene 2 artículos, referidos, respectivamente, al "objeto" de la norma y a su "ámbito de aplicación".

El título I, "Cursos de (*sic*) especializados de Nivel C1", comprende los artículos 3 a 8, que abordan la "organización", el "acceso", la "movilidad del alumnado", el "currículo", la "evaluación y calificación" y los "documentos de evaluación".

El título II, "Pruebas terminales específicas de certificación de nivel C1", se divide en cinco capítulos. El capítulo I, "Disposiciones generales", regula en los artículos 9 y 10 el "objeto" y la "finalidad". El capítulo II, "Acceso e inscripción", comprende los artículos 11 a 13, que se ocupan del "acceso", del "procedimiento de inscripción" y de las "convocatorias e idiomas". El capítulo III, "Estructura y desarrollo de las Pruebas Terminales Específicas de Certificación", abarca los artículos 14 a 19, y en él se tratan aspectos tales como la "estructura", la "realización" y la "adaptación de las pruebas terminales específicas de certificación", así como la "certificación de destrezas comunicativas", el "certificado de superación" y las "características y efectos del certificado". El capítulo IV, "Elaboración de las Pruebas Terminales Específicas de Certificación", contempla, en los artículos 20 y 21, lo concerniente a las "especificaciones y elaboración" de las mismas y a los "responsables de la elaboración de las pruebas". El capítulo V se titula "Organización, aplicación, evaluación y calificación de las pruebas", y atiende, en los cinco últimos artículos -del 22 al 25-, a la "organización, aplicación y evaluación de las pruebas terminales específicas de certificación"; a la "calificación de la prueba terminal específica de certificación"; a la "reclamación contra las calificaciones", y a la "custodia y archivo de documentos".

Incluye el proyecto en elaboración, además, dos disposiciones finales, la primera de las cuales prevé una "Habilitación normativa" y la segunda se ocupa de la "Entrada en vigor" de la norma.

Completa el proyecto de Decreto un anexo en el que se regula el "Currículo de nivel C1", integrado por diversos apartados: "introducción"; "orientaciones metodológicas"; "objetivos", tanto "generales" como "por destrezas"; "contenidos", distinguiendo entre los "nocionales", los "socioculturales", los "léxico-semánticos", los "gramaticales", los "ortográficos", los "fonéticos", los "sociolingüísticos", los "funcionales" y los "discursivos", y los "criterios de evaluación por destrezas", que abarcan la "comprensión oral", la "expresión e interacción oral", la "comprensión de lectura" y la "expresión e interacción escrita".

2. Contenido del expediente

El día 19 de febrero de 2014, la Jefa del Servicio de Formación del Profesorado y Apoyo a la Innovación Educativa suscribe un borrador de la disposición. Con la misma fecha y firma se elabora una memoria justificativa.

La documentación remitida incorpora dos memorias económicas, una centrada en los gastos de personal, elaborada el 13 de febrero de 2014 por una Analista de Costes de Personal Docente, con el visto bueno de la Jefa del Servicio de Plantillas y Costes de Personal, y una segunda, firmada el 19 de febrero de 2014 por la Jefa del Servicio de Formación del Profesorado y Apoyo a la Innovación Educativa, en la que se analizan el resto de gastos ligados a la aprobación de la norma proyectada, así como la estimación de ingresos derivados de los precios públicos por inscripción en la pruebas de certificación.

Constan en el expediente, además, una tabla de vigencias, en la que se indica que el Decreto proyectado "no deroga ninguna norma emanada de los órganos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias", y un informe-propuesta para la tramitación urgente, en el que se señala que "es compromiso de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte realizar pruebas de certificación de idiomas del nivel C1 en el año 2014".

Mediante sendas Resoluciones de la titular de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de 4 de marzo de 2014, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la norma y la aplicación al mismo de la tramitación de urgencia.

También se ha incorporado al expediente un "cuestionario para la valoración de propuestas normativas", sin fecha ni firma, al que el índice denomina "check list".

Mediante oficio de 4 de marzo de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte solicita informe sobre el texto de la norma proyectada al Consejo Escolar del Principado de Asturias.

Con esa misma fecha, requiere informe a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público y a la Dirección General de la Función Pública.

El Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 25 de marzo de 2014, considera, "por mayoría", que el proyecto "contiene los elementos sustanciales para la correcta ordenación y desarrollo (...), se adapta a las normas y responde a la necesidad de establecer la organización, el currículo y la prueba de certificación correspondiente a los cursos especializados para el perfeccionamiento de competencias de nivel C1 de idiomas impartidos en las Escuelas Oficiales de Idiomas del Principado de Asturias".

Sin perjuicio de ello, el informe del Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias contiene tres propuestas de adición al articulado y una de modificación, así como una sugerencia, por lo que el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa solicita, el día 28 de marzo de 2014, al Servicio de Formación del Profesorado y Apoyo a la Innovación Educativa un informe justificativo sobre la necesidad o no de aceptarlas. Mediante oficio de 3 de abril de 2014, el Jefe del Servicio de Formación del Profesorado y Apoyo a la Innovación Educativa remite el informe solicitado, en el que se propone la aceptación de dos de las propuestas de adición formuladas y se rechaza la tercera. No se considera procedente atender la propuesta de modificación ni la sugerencia formulada con tal carácter por este órgano.

Con fecha 4 de abril de 2014, el Director General de la Función Pública emite informe “en virtud de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo”. En él, partiendo de los datos obrantes en las memorias económicas incorporadas al expediente, “deduce que los ingresos estimados cubren el total de gastos previstos, cumpliendo por tanto lo dispuesto en el mencionado artículo 38 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario”.

Mediante oficios de 7 de abril de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto de la norma a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias con el fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

Los días 9 y 10 de abril de 2014, los Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías de Sanidad y de Agroganadería y Recursos Autóctonos comunican a su homónima de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte que no formulan observaciones al proyecto en elaboración.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia plantea, con fecha 10 de abril de 2014, diversas observaciones.

Con fecha 25 de abril de 2014, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, emite informe favorable “a efectos económicos”, con base en las memorias económicas incorporadas al procedimiento.

El día 30 de abril de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte emite un informe sobre la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Concluye que la norma pretendida “respeto el orden constitucional de distribución de competencias en la materia (...) y la legislación orgánica y básica estatal”.

El texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 8 de mayo de 2014, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión ese mismo día, en

la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de mayo de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen, significando su urgencia, sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se establece la Organización, el Currículo y la Prueba de Certificación Correspondiente a los Cursos especializados para el Perfeccionamiento de Competencias de Nivel C1 de Idiomas impartidos en las Escuelas Oficiales de Idiomas del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se establece la organización, el currículo y la prueba de certificación correspondiente a los cursos especializados para el perfeccionamiento de competencias de nivel C1 de idiomas impartidos en las Escuelas Oficiales de Idiomas del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del

Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles”. En la orden de remisión se motiva la urgencia del dictamen, “toda vez que es compromiso de la Consejería realizar las pruebas de certificación de idiomas del nivel C1 en el año 2014 y asegurar, de esta forma, que sea posible realizar la convocatoria de las mismas a comienzos de septiembre”. En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

En el expediente remitido consta que se han incorporado al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto una memoria justificativa de la necesidad de la norma, una memoria económica y una tabla de vigencias. Figura igualmente en aquel el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

En el curso del procedimiento, se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías de la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones.

Asimismo, obran en el expediente los informes preceptivos aplicables al presente supuesto, en este caso el del Consejo Escolar del Principado de Asturias, según dispone el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias. El mismo carácter cabe dar a los informes de las Direcciones Generales de la Función Pública y de Presupuestos y Sector Público.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo establecido en el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía, 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 las leyes orgánicas que lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

En el ámbito de la competencia estatal, el artículo 6 bis, apartado 1.e), de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone que corresponde al Gobierno “El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, 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 esta Ley Orgánica”. El artículo 3, apartado 6, de la Ley Orgánica de Educación considera las enseñanzas de idiomas como enseñanzas de régimen especial, a cuya regulación específica -organización, escuelas oficiales de idiomas, certificados y correspondencia con otras enseñanzas- se dedican los artículos 59 a 62.

Al amparo de esa habilitación, y en desarrollo de esta normativa, el Gobierno procedió a fijar los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial mediante el Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre; norma que en su disposición adicional segunda establece que “Las Escuelas Oficiales de Idiomas podrán, en los términos que dispongan las respectivas Administraciones educativas, organizar e impartir cursos especializados para el perfeccionamiento de competencias en idiomas, tanto en los niveles básico, intermedio y avanzado como en los niveles C1 y C2 del

Consejo de Europa según estos niveles se definen en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas”.

A la vista de lo expuesto y de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Este Consejo Consultivo no tiene observaciones de carácter singular al texto del proyecto de Decreto, ni a su anexo.

No obstante, convendría realizar una revisión gramatical y ortográfica del proyecto con la finalidad de corregir simples erratas o pulir la redacción de algunos párrafos. Así, por ejemplo, en la denominación del título I debe suprimirse la preposición “de” que antecede al término “especializados”; en el artículo 3.1 la conjunción “o” puede sustituir a la expresión “y/o”; en el último párrafo del artículo 4.2.b) la fórmula “el/los documento/s acreditativo/s” podría sustituirse por “la documentación acreditativa”.

Asimismo, el nombre del capítulo I del título II -“Disposiciones generales”- coincide con el del título preliminar del proyecto de Decreto, por lo que, al objeto de evitar reiteraciones, debería revisarse. A modo de sugerencia, el capítulo I del título II podría pasar a denominarse, en estricta correspondencia con su contenido, “Objeto y finalidad”. En el mismo sentido, el capítulo II de este título II podría denominarse “Convocatoria e Inscripción”, pasando el actual artículo 13 a ocupar el lugar previsto para el artículo 11 y renumerándose los otros dos que se incluyen en dicho capítulo. En cualquier caso, procedería cambiar el título del actual artículo 11, “Acceso”, al resultar idéntico al previsto para el artículo 4, pudiendo pasar a llamarse “Condiciones

de participación” o algo similar. La denominación de los capítulos III y IV del título II resulta excesivamente larga y reiterativa con la del propio título, por lo que se propone suprimir en ellas la acotación correspondiente a “de la pruebas terminales específicas de certificación”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.