



G CONSELLERIA
O EDUCACIÓ
I I UNIVERSITAT
B SECRETARIA GENERAL
/

Exp. CEU/SG/SJ/MR/374/2018
Emissor: Secretaria General
Document: Informe jurídic

Informe jurídic sobre el projecte de Decret pel qual s'estableix l'ordenació, l'organització i els currículums dels ensenyaments d'idiomes de règim especial impartits a les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears

Antecedents

El director general de Planificació, Ordenació i Centres ens ha tramès l'expedient corresponent al projecte de Decret esmentat a l'encapçalament perquè s'emeti, d'acord amb el que disposa l'article 46.1 de la Llei 4/2001, de 14 de març, de Govern de les Illes Balears, l'informe jurídic preceptiu. L'expedient ha tingut entrada al Servei Jurídic el dia 20 de novembre de 2018 (RE núm. 309).

Fonaments de dret

1. L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, que disposa al seu article 36.2 que correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.
2. Els articles 38 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de març, de Govern de les Illes Balears, que regula l'exercici de la potestat reglamentària, pel que fa a la denominació de la norma i òrgan competent per aprovar-la, com també el procediment per dur a terme l'elaboració de les disposicions administratives de caràcter general.
3. La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació.
4. El Reial decret 1041/2017, de 22 de desembre, pel qual es fixen les exigències mínimes del nivell bàsic a efectes de certificació, s'estableix el currículum bàsic dels nivells Intermedi B1, Intermedi B2, Avançat C1 i Avançat C2 dels Ensenyaments d'Idiomes de règim especial regulats per la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig,

d'Educació, i s'estableixen les equivalències entre els Ensenyaments d'Idiomes de règim especial regulats en diversos plans d'estudis i els d'aquest Reial decret.

Consideracions jurídiques

1. L'objecte d'aquest informe, que té caràcter preceptiu i no vinculant, és el projecte de Decret pel qual s'estableix l'ordenació, l'organització i els currículums dels ensenyaments d'idiomes de règim especial impartits a les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears.

La darrera versió tramesa del projecte de Decret sotmès a informe està integrada per un preàmbul, catorze articles dividits en cinc capítols, cinc disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i dues disposicions finals, així com vuit annexos.

La justificació de la regulació pretesa la trobam a la memòria signada pel director general de Planificació, Ordenació i Centres de 15 de juny de 2018, en la qual queda explicada la necessitat i oportunitat de regular mitjançant aquest projecte de Decret el currículum dels ensenyaments d'idiomes de règim especial impartits a les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears.

L'esmentada memòria detalla el marc jurídic vigent i exposa la necessitat de fer una revisió i actualització dels currículums que regulen els ensenyaments d'idiomes. En aquest sentit, s'ha procedit a establir l'ordenació i organització dels ensenyaments d'idiomes de règim especial d'acord amb el Reial decret 1041/2017, de 22 de desembre, que estableix al seu article 5.2 que "Las Administraciones educativas establecerán los currículos respectivos, de los que deberá formar parte, en todo caso, el currículo básico fijado en este real decreto". Amb la redacció del projecte de Decret objecte d'aquest informe es dona compliment a allò que estableix l'article 59 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació: "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".

Una vegada examinat el contingut de la norma, es desprèn un ple respecte a l'ordenament jurídic, en especial a la normativa esmentada en els fonaments de dret, com també al principi de jerarquia normativa establert en els articles 9.3 de la Constitució i 128 de la Llei 39/2015, de 1'octubre, del procediment administratiu comú.

D'altra banda, en relació amb el contingut dels vuit annexos d'aquest projecte de decret, hem de dir que aquest Departament dels Serveis Jurídics no pot pronunciar-se sobre la seva bondat tècnica, atès que no està en les nostres

mans oferir un criteri en un camp que no és el propi d'aquest òrgan d'assessorament jurídic.

2. Pel que fa a la tramitació del procediment, entenem que bàsicament s'ha seguit el que disposen els articles 42 i següents de la Llei 4/2001, de 14 de març, de Govern de les Illes Balears, ja que consten a l'expedient:

- La consulta pública prèvia sobre la proposta d'elaboració del projecte de Decret de referència; s'inclou una memòria explicativa signada pel director general instructor, la Resolució del conseller d'Educació i Universitat de 7 de maig de 2018 per la qual s'ordena la realització d'aquesta consulta pública prèvia, la consulta publicada i les visites rebudes a la web de Participació Ciutadana de la CAIB en relació amb aquest projecte normatiu.
- Memòria (A.1. Justificació de l'oportunitat de la regulació; A.2. Adequació de les mesures proposades als fins perseguits; A.3. Marc normatiu: estatal, autonòmic i taula de vigències); B. Informe econòmic; i C. Estudi de les càrregues administratives.
A la memòria es recull el compliment del citat tràmit de consulta pública prèvia, així com la valoració de l'impacte de la normativa en la infància i l'adolescència, en la família, i en l'orientació sexual i identitat de gènere.
- Resolució del conseller d'Educació i Universitat de 8 de juny de 2018 per la qual s'ordena l'inici del procediment per elaborar la norma de referència, tot designant el director general de Planificació, Ordenació i Centres com a responsable de la seva tramitació.
- El tràmit d'audiència s'ha complert mitjançant la tramesa del projecte de Decret de referència a les diferents Direccions Generals i a la Secretaria General de la Conselleria d'Educació i Universitat i a la resta d'òrgans i ens que consten a l'expedient, entre d'altres els directors de les Escoles Oficials d'Idiomes de les Illes Balears. També al Consell Escolar de les Illes Balears (CEIB), en el qual participen tots els sectors socials i administracions públiques afectats en allò relacionat amb l'ensenyament no universitari a l'àmbit de les Illes Balears, per la qual cosa esdevé l'òrgan idoni per dur a terme aquest tràmit essencial de participació ciutadana i d'altres administracions en l'elaboració de les disposicions administratives autonòmiques de caràcter general en matèria educativa. Pel que fa a la participació del CEIB cal assenyalar que aquest va emetre el seu informe en data 15 de novembre de 2018.
- El tràmit d'informació pública s'ha complert mitjançant la Resolució del conseller d'Educació i Universitat de 18 de juny de 2018, publicada al

BOIB el 23 de juny de 2018 (núm. 77), que posa el projecte de Decret a disposició de les persones interessades a la seu de la Direcció General de Planificació, Ordenació i Centres, a la seva web i al Portal de Participació Ciutadana, i fixa un termini de quinze dies hàbils per presentar-hi al·legacions.

- En relació amb el que disposa l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, de la dona de Illes Balears en referència a què en les normatives dictades per les distintes administracions s'adjuntarà un informe sobre el seu impacte de gènere, elaborat per l'Institut Balear de la Dona (IBD), consta a l'expedient aquest informe emès el dia 30 d'agost de 2018.
- Per la seva banda, la valoració de les al·legacions presentades al projecte de Decret s'ha dut a terme mitjançant dos informes de la Direcció General instructora de data 26 de juliol i 19 de novembre de 2018 que consten a l'expedient, subscrits també pel secretari general.
- Pel que fa al dictamen del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (CES), d'acord amb l'article 2 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, correspon a aquest emetre dictamen amb caràcter preceptiu i no vinculant en relació amb (entre d'altres, i pel que aquí interessa) els projectes de decret del Govern de les Illes Balears SEMPRE QUE ELS ESMENTATS PROJECTES REGULIN DE FORMA DIRECTA I ESTRUCTURAL MATÈRIES SOCIOECONÒMIQUES, LABORALS I D'OCUPACIÓ.

Aquest mateix article, en els apartats 4 i 5, fa una delimitació de l'abast de la preceptivitat del dictamen des del punt de vista de les matèries i de la importància de la norma (regulació directa i estructural) sobre l'economia i la societat, i, en l'apartat 5 disposa que queda exclòs del dictamen preceptiu:

a) Quan es tracti de disposicions normatives que no regulin de manera directa y estructural matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, sempre i quan no afectin directament les institucions i els òrgans en els quals s'exerceix el dret a la participació institucional de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives.

Aquesta redacció és fruit de la modificació efectuada mitjançant la Llei 5/2009, de 17 de juny, de modificació de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, amb la qual es pretenia resoldre alguns dels dubtes que plantejava la redacció inicial de la Llei (segons la qual el CES havia d'emetre dictamen sobre els avantprojectes de llei i els projectes de decret, en general, QUE REGULIN MATÈRIES SOCIOECONÒMIQUES, LABORALS I D'OCUPACIÓ), i, en concret, la delimitació de les matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació a l'abast de la regulació que es projectava per justificar la necessitat del dictamen, tal com resulta de l'exposició de motius:

Finalment, s'aborda una qüestió de gran importància pràctica, tant pel que fa a la determinació de l'àmbit material de competències del Consell com al procediment de consulta. La llei present acompanya una delimitació de les matèries que es troben en l'àmbit de definició del que es considera «econòmic, social, laboral o d'ocupació», i, així mateix, a través de la tècnica d'establir els supòsits d'excepció, es determinen les normes per a les quals, TOT I QUE PUGIN TRACTAR MATÈRIES COMPRESSES EN L'ÀMBIT MATERIAL, NO ÉS NECESSARI EMETRE UN DICTAMEN PRECEPTIU ATESA LA SEVA IMPORTÀNCIA INTRÍNSECA. Per tant, es fixa l'àmbit de la preceptivitat; és a dir, quines normes, per matèria I PER IMPORTÀNCIA, han de ser sotmeses obligatòriament al dictamen del Consell Econòmic i Social. Sens dubte, aquesta tècnica de delimitació garantirà el principi de seguretat jurídica i reforçarà la tasca consultiva de la institució.

En resum, atesa la modificació feta per la Llei 5/2009 esmentada, és evident que el Decret que ens ocupa queda exclòs del dictamen preceptiu del CES, ja que no regula de manera directa ni estructural cap matèria socioeconòmica, estructural o d'ocupació.

- Pel que fa a l'obligació de les administracions públiques d'elaborar un Pla Anual Normatiu establert a l'art. 132.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, hem de dir que aquest article ha estat declarat contrari al ordre constitucional de competències per la Sentència del Tribunal Constitucional de 24 de maig de 2018, i per tant, no és aplicable a les comunitats autònomes.

3. Observacions

- a) En compliment del que s'estableix a l'article 46.3 de la Llei 4/2001, de 14 de març, de Govern de les Illes Balears, i tal com s'indica a la memòria d'impacte normatiu, aquest projecte de Decret s'ha de sotmetre al dictamen preceptiu del Consell Consultiu, segon s'estableix a l'article 18.7 de la seva llei reguladora, Llei 5/2010, del Consell Consultiu de les Illes Balears, donat que es tracta d'una disposició reglamentària que no és de caràcter organitzatiu.
- b) S'ha de citar correctament a la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu tota la legislació que s'esmenta. Per tant, s'ha d'incloure el número, data i denominació completa de les lleis i reglaments a què es fa referència.
- c) S'ha de suprimir la menció feta en la memòria al Reial decret 1577/2006, de 22 de desembre, ja que aquest RD no regula els ensenyaments d'idiomes de règim especial, sinó els de música.
- d) En compliment de l'art. 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, **s'haurà de justificar al preàmbul d'aquest projecte normatiu l'adequació al principis de bona regulació.** Al nostre parer, no basta la sola menció d'aquests principis, sinó que

s'ha de detallar de quina manera s'adequa el projecte tramès al principi de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. En aquest sentit, proposam la redacció següent: *"En compliment dels principis de necessitat i eficàcia, aquesta iniciativa normativa es justifica pel fet que, amb l'entrada en vigor del Reial decret 1041/2017, de 22 de desembre, que estableix al seu article 5.2 que "Las Administraciones educativas establecerán los currículos respectivos, de los que deberá formar parte, en todo caso, el currículo básico fijado en este real decreto", esdevé necessari establir l'ordenació i organització dels ensenyaments d'idiomes de règim especial a l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.*

En virtut del principi de proporcionalitat, aquest decret conté la regulació imprescindible per atendre la necessitat que s'ha de cobrir amb la norma.

A fi de garantir el principi de seguretat jurídica, la iniciativa normativa s'exerceix de manera coherent amb la resta de la normativa reguladora de la matèria i de l'ordenament jurídic.

Pel que fa a l'aplicació del principi de transparència, regulat a l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, les administracions públiques han de publicar els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui.

En relació amb l'anterior, la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú de les administracions públiques estableix al seu article 129.5 que aquestes possibilitaran l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració. En aquest sentit, l'article 133.1 estableix que amb caràcter previ a l'elaboració del projecte de reglament es substanciarà una consulta pública, a través del portal web de l'administració competent.

En aplicació del principi d'eficiència, aquest decret no genera càrregues administratives innecessàries, i racionalitza, en la seva aplicació, la gestió dels recursos públics.

Per tot l'anterior, el decret pel qual s'estableix l'ordenació, l'organització i els currículums dels ensenyaments d'idiomes de règim especial impartits a les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears s'ajusta als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència (principis de bona regulació) previstos a l'article 129 de l'esmentada Llei 39/2015, així com a allò previst a l'apartat e) de l'article 3 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de bona administració i bon govern de les Illes Balears en relació a l'eficàcia i eficiència".

- e) En relació amb l'apartat anterior hem de dir que a la memòria s'inclouen com a principis de bona regulació l'accessibilitat i la simplicitat. S'ha de tenir en compte que l'esmentat art. 129 de la Llei 39/2015 no fa cap referència a aquests principis, sinó que aquestes eren previsions de l'art. 4 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que va ser derogat per la Llei 39/2015 citada.
- f) Quan es menciona a la memòria tramesa l'impacte que aquest projecte normatiu pot tenir sobre l'infància i l'adolescència, es fa referència per error a

un projecte d'ordre en lloc d'un projecte de decret. A més, pel que fa a la menció de la norma que estableix l'obligació d'analitzar dit impacte, aquest és l'art. 22 *quinquies* de la Llei orgànica 1/1996, de protecció jurídica del menor.

Conclusió

Per tot el que s'ha exposat, el Departament dels Serveis Jurídics informa favorablement el projecte de Decret pel qual s'estableix l'ordenació, l'organització i els currículums dels ensenyaments d'idiomes de règim especial impartits a les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears, sempre que es doni compliment a les observacions fetes a la consideració jurídica 3.

Aquesta és la opinió de les tècniques sotasignants, sense perjudici d'allò que puguin concloure altres informes preceptius o millor fonamentats en dret.

Palma, 26 de novembre de 2018

Vist i plau

La cap de la Secció VII

La cap del Departament dels Serveis Jurídics







