CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y ponente
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de octubre, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 377/2024

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de agosto de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 377/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta (que obra en los folios 6 a 10 del expediente) consta de una parte expositiva, un artículo único y una disposición final.

El preámbulo o parte expositiva identifica el marco normativo y los motivos que justifican la aprobación de esta disposición de carácter general, así como la observancia de los principios de buena regulación.

El artículo único determina el objeto de este proyecto de decreto: la modificación del Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León.

El citado artículo único consta de tres apartados:

El primero modifica el apartado 3 del artículo 1 del Decreto 37/2018 y establece que las enseñanzas de idiomas de régimen especial a las que se refiere este decreto serán impartidas en las escuelas oficiales de idiomas en régimen oficial, pudiendo ser ofertadas en las modalidades presencial, semipresencial o a distancia, según la planificación realizada por la consejería competente en materia de educación. Además, señala que la consejería competente en materia de educación podrá establecer condiciones específicas para la organización e impartición de cualquiera de estas modalidades.

El segundo modifica el artículo 7 del Decreto 37/2018 relativo a la "evaluación y certificación" y reconoce que la superación de las exigencias académicas establecidas para los niveles Básico A1 y Básico A2 dará lugar a la expedición de un certificado acreditativo de la obtención de dicho nivel en el idioma correspondiente, y que la determinación de la superación de las exigencias académicas de estos niveles podrá realizarse mediante una prueba específica u otro sistema de evaluación en los términos que establezca la consejería competente en materia de educación en la correspondiente orden. Asimismo, establece que en los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2, la superación de la prueba de certificación del nivel de idioma dará lugar a la obtención del certificado de competencia general de dicho nivel, y que el alumnado que no supere en su totalidad las exigencias académicas establecidas en los niveles Básico A1 y Básico A2 o la prueba de certificación correspondiente al certificado de competencia general

de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2, pero sí alguna de sus partes, obtendrá, previa solicitud, una certificación académica de las actividades de lengua superadas. Por último, regula los datos que deben incluirse en los certificados.

A mayor abundamiento, la modificación propuesta supone que el artículo 7 regule exclusivamente la certificación de nivel de idioma, dejando los demás detalles relativos a la evaluación para su regulación en una orden de la consejería competente en materia de educación, actualmente la Orden EDU/38/2020, de 21 de enero, por la que se regula la promoción y la certificación de los niveles Básico, Intermedio y Avanzado de las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en la Comunidad de Castilla y León.

El tercero modifica el artículo 8 del Decreto 37/2018 y reduce el límite de un número máximo de años para cursar las enseñanzas de idiomas únicamente a los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2, tal y como se establece en el artículo 6.4 del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, en las modalidades presencial y semipresencial. Adicionalmente, establece que, una vez agotado el límite de permanencia en un nivel, el alumnado no podrá cursar dicho nivel en ninguna escuela oficial de idiomas de la Comunidad de Castilla y León en régimen oficial, excepto en la modalidad a distancia, pudiéndolo hacer en régimen libre.

La disposición final dispone que el decreto entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Documentación relativa al periodo de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). La consulta estuvo abierta en el Portal de Gobierno Abierto desde el 4 de diciembre de 2023 hasta el 13 diciembre de 2023. Durante la misma no se presentaron sugerencias (folios 1 a 3).

- Orden de 9 de enero de 2024 de la consejera de Educación, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma (folios 4 a 5).

- Primer texto del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León, y de su primera memoria justificativa, ambos firmados por el director general de Formación Profesional y Régimen Especial, con fecha 26 de abril de 2024 y 29 de abril de 2024 respectivamente (folios 6 a 10 y 11 a 27).

- Documento justificativo del trámite de audiencia e información pública en el portal de transparencia (folio 28).

- Documento justificativo del trámite de participación pública de los ciudadanos a través de la web corporativa de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto". El plazo para realizar aportaciones a este espacio de participación se inicia el 30 de abril de 2024 y finaliza el 10 de mayo de 2024. No consta la presentación de sugerencias (folios 29 a 30).

- Trámite de audiencia a las consejerías, realizado el 2 de mayo de 2024. Al mismo formula observaciones la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Presentan escritos las consejerías de la Presidencia; de Economía y Hacienda; de Industria, Comercio y Empleo; de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio; de Movilidad y Transformación Digital; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Sanidad; y de Cultura, Turismo y Deporte, en los que manifiestan que no formulan observaciones ni sugerencias (folios 31 a 57).

- Dictamen 14/2024, de 4 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Castilla y León, sobre el texto remitido. Se envía igualmente el certificado de la secretaría del Consejo Escolar que da cuenta de la delegación de funciones del Pleno del Consejo en la Comisión Permanente de éste, en cuanto a la elaboración de dictámenes se refiere (folios 58 a 60).

- Informe complementario de la Dirección General de Formación Profesional y Régimen Especial para ampliación de memoria de 10 de junio de 2024 (folios 61 a 64).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 3 de julio de 2024 (folios 65 a 71).

- Solicitud de informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación, e informe favorable de los servicios jurídicos de la consejería, de fecha 15 de julio de 2024 (folios 72 a 73).

- Memoria final justificativa del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León (folios 74 a 99).

- Informe del secretario general de la Consejería de Educación de 22 de julio de 2024 (folio 100).

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del decreto.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado, y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se recoge en el artículo 75.3 de la misma para los anteproyectos de ley. No resulta aplicable la nueva redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis de aquélla por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la referida disposición final, que dispone que "el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (…) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento aún a dicho mandato legal.

Conforme al mencionado artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo 75 establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo precepto dispone en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa

reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto".

El repetido artículo 75 de la Ley 3/2001, en sus apartados 6, 8 y 9, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que, en un plazo no superior a diez días, emitan informe sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos); que se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad; y que se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia, si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea que marca ahora la legislación básica, se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía,

simplicidad y participación ciudadana, y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

Por último, en la fase de tramitación administrativa de este decreto está prevista la aplicación de la Resolución de 20 de octubre de 2020 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa.

A) En cuanto a la memoria justificativa, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos, y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

En este caso, la memoria justificativa final de 22 de julio de 2024 se refiere al marco normativo; al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, transparencia, seguridad jurídica, eficiencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; al contenido del proyecto, describiendo su estructura y contenido; a los elementos novedosos que incorpora; al análisis jurídico; a la descripción de la tramitación; a los impactos preceptivos, concretamente, el impacto presupuestario, por razón de género, por discapacidad, en la infancia y adolescencia, en la familia y análisis de contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático.

La memoria considera que "Teniendo en cuenta el rango y contenido del proyecto de decreto no se considera preceptiva ni la evaluación de impacto normativo ni la evaluación de impacto administrativo al no darse los supuestos que se establecen en (los) artículo(s) 4.1 y 5.1 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre. En este sentido, al tener un contenido fundamentalmente técnico no requiere realizar la evaluación de impacto administrativo ya que este proyecto de decreto no regula procedimiento administrativo alguno. Por otro lado, tampoco requiere informe del Consejo Económico y Social al no encontrarse en ninguno de los supuestos en que así lo dispone la normativa reguladora de este órgano".

Por lo que se refiere al impacto presupuestario la memoria dispone que "La implementación de las modalidades semipresencial y a distancia de las enseñanzas de idiomas, recogidas en el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, e incorporadas en este proyecto de decreto como novedad, será realizada con el cupo ya existente de profesorado del cuerpo de profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas (0592). Es decir, cuando la Consejería competente en materia de educación determine, en su planificación de las enseñanzas de idiomas, la implementación de estas dos nuevas modalidades en determinados idiomas y EOI de la Comunidad, parte del horario del profesorado dedicado a la modalidad presencial pasaría a dedicarse a las modalidades semipresencial y a distancia, no suponiendo por tanto variación en el cupo, ya que las horas curriculares son las mismas". Añade que "No obstante lo anterior, las necesidades de formación del profesorado para la impartición de enseñanza en las modalidades semipresencial y a distancia y la elaboración de los correspondientes materiales curriculares supondrán alguna inversión de recursos económicos que ahora mismo no se puede estimar, si bien se supeditarán al presupuesto asignado en ese momento en esta Consejería de Educación. El resto de las modificaciones incluidas en este proyecto de decreto no tienen impacto económico".

Por otro lado, el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de 3 de julio de 2024 presenta las siguientes conclusiones:

"(…) la entrada en vigor del proyecto de decreto sometido a informe supondrá en el corto y medio plazo, con ocasión de la implantación de estas nuevas modalidades de impartición únicamente para los idiomas inglés y francés en los cursos de su nivel intermedio, un coste adicional de 78.000 euros a lo largo de las cuatro anualidades previstas para su implantación, que deberán ser tomados en consideración en la elaboración de los

presupuestos de la Consejería de Educación para los años 2026, 2027, 2028 y 2029, a fin de dotar la referida partida presupuestaria con los créditos adecuados para sufragar los gastos apuntados, que de seguir los presupuestos la tendencia actual, tendrán cabida dentro de sus disponibilidades presupuestarias.

»De igual modo, la implantación de estas modalidades en otros niveles de los idiomas inglés y francés o de otros idiomas diferentes a los señalados, atendiendo a la planificación que de las enseñas de idiomas realice la Consejería de Educación, deberá realizarse dentro de las disponibilidades presupuestarias de esta Consejería para cada año de implantación, para lo que quizás sea preciso detraer recursos de otras actuaciones de esa Consejería.

»Cabe señalar que la implantación efectiva de las modalidades semipresencial y a distancia en las enseñanzas de idiomas que se contemplan en el proyecto de decreto sometido a informe no tendrá incidencia en el estado de ingresos de los presupuestos generales de la Comunidad, siempre y cuando los precios de matrícula de estas enseñanzas se mantengan como hasta ahora, sin que se establezcan precios públicos de matrícula diferenciados atendiendo a las diferentes modalidades de impartición.

»Por último, se advierte que la financiación de los gastos en los que pueda incurrirse con la entrada en vigor de esta nueva normativa no está cofinanciada con cargo a fondos estatales ni de la Unión Europea. Igualmente se concluye, a la vista de la información que consta en el expediente, que el proyecto de decreto no contiene disposición alguna que tenga por destinatarias o afecte de alguna manera a EELL, sin que por tanto el proyecto implique variaciones de gasto ni efectos financieros negativos para éstas (…)".

En otro orden de cosas, se advierte que no consta en la memoria final el impacto económico, sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. Este Consejo considera que, si bien el impacto en estos ámbitos puede ser reducido, el mismo debería examinarse expresamente.

Por otra parte, figura en el texto definitivo de la memoria el examen del impacto por razón de género, conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género de Castilla y León. En los términos que señala el informe aportado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 17 de mayo de 2024, "el proyecto de decreto recibido viene acompañado de la memoria en la que consta el impacto de género que la modificación de la norma pudiese causar. En él se indica que la norma que se desarrolla es pertinente al género y se continua con el procedimiento de

análisis de la norma: concretando la posición inicial en la que se encuentran las mujeres y los hombres en el ámbito específico que pretende regular, valorando la posible existencia de situaciones de desigualdad e, incorporando medidas de acción positiva que evitan un impacto negativo de género en la actuación que se pretende". El informe concluye que el proyecto de decreto tendrá un impacto positivo en la igualdad de género tras su aplicación, no contribuyendo a producir situaciones de discriminación por razón de sexo, dando respuesta a las necesidades generales de cualificación para la efectiva incorporación de la mujer al mercado laboral. Además, valora "muy positivamente el análisis realizado en el apartado de la memoria relativo al impacto de género de la norma y la utilización inclusiva del lenguaje en el texto de la modificación normativa". Por último, expone que "los cambios introducidos con la modificación facilitan la incorporación a estos estudios de más mujeres, puesto que son más mujeres las que realizan los mismos. Se facilita por tanto la preparación y el acceso al empleo, donde las mujeres están en desventaja y por tanto se valoraría su impacto como positivo, aunque haya otros estereotipos existentes que la norma no tiene capacidad para modificar".

Por lo que se refiere al impacto por discapacidad, la memoria estima que "el proyecto de decreto supone un impacto positivo, al implementar otras modalidades de enseñanza de idiomas que garantizan el derecho a la educación de las personas con discapacidad, conforme a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, en todas las etapas, incluidas las no obligatorias, accediendo a mayores niveles de formación, según el artículo 19 de la ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad".

En cuanto al impacto en la infancia y en la adolescencia, se constata que el proyecto de decreto no tiene impacto en este ámbito.

En lo relativo al impacto en la familia, se considera que "el proyecto de decreto puede tener impacto positivo por cuanto se favorece la conciliación, tal y como señala la memoria en su apartado 2.4.3, al eliminar el límite máximo de años en que se permite cursar las enseñanzas en los niveles Básicos A 1 y A2 en las escuelas oficiales de idiomas de Castilla y León, con objeto de flexibilizar el tiempo de aprendizaje requerido en dichos niveles".

Por lo que se refiere al análisis de contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático, la memoria dispone que "tras la evaluación del proyecto de decreto en el marco y términos indicados, la contribución a la sostenibilidad y a la lucha o adaptación contra el cambio

climático ha de considerarse como de gran impacto positivo, puesto que por una parte las nuevas modalidades de enseñanza tendrán como consecuencia directa la disminución de los desplazamientos por razón de formación, lo que contribuye además directamente en la disminución de los riesgos de accidentes, especialmente en los trayectos desde las poblaciones rurales donde no existe mayoritariamente la oferta de enseñanzas de idiomas, y por otro, contribuirá a la disminución de la contaminación ambiental".

Finalmente, este Consejo destaca que la memoria, de forma breve, valora el impacto demográfico y expone que "en un momento de crisis demográfica en Castilla y León, el proyecto de decreto podrá reforzar el asentamiento de la población en aquellos núcleos en los que ahora no se imparten enseñanzas de idiomas". En este punto, conviene recordar el informe de este Consejo de 29 de diciembre de 2020 sobre la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el proyecto de decreto sometido a consulta se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de las disposiciones de carácter general.

B) En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma, consta la realización de una consulta pública previa a la elaboración del proyecto, así como de los trámites de participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto, y de información pública. Como se indica en los antecedentes, abierto el trámite de consulta pública, no consta la presentación de sugerencias.

Por otro lado, para la elaboración de este proyecto de decreto se ha contado con la participación de las escuelas oficiales de idiomas de la Comunidad.

En el expediente se acredita el cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.1.a) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León. En los términos relatados, la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Castilla y León, por delegación de funciones efectuada por el Pleno del citado Consejo, aprobó el 4 de junio de 2024 el correspondiente dictamen, en el que se recogen dos consideraciones generales con el siguiente sentido:

"Primera.- El Consejo Escolar de Castilla y León propone incluir en el apartado tres, referido al artículo 8, un nuevo punto en el que se haga mención expresa a la eliminación del límite máximo de años para cursar las enseñanzas de los niveles Básico A 1 y Básico A2.

»Segunda.- El Consejo Escolar de Castilla y León propone que en el apartado tres, referido al artículo 8, se incremente el número de cursos que se puede repetir en los niveles de B1 a C2, pasando del doble al triple de los ordenados para cada idioma y nivel".

La memoria definitiva del decreto proyectado contesta a estas consideraciones en los siguientes términos:

"No se acepta la primera consideración, ya que resultaría redundante puntualizar en cada artículo, junto a aquello que se prohíbe o se limita, lo que se no se prohíbe o no se limita, salvo cuando si (por) deducción no resultara obvio. Y en este caso sí que lo es.

»En cuanto a la segunda consideración, si bien nos gustaría poder aceptarla, no es posible hacerlo ya que contravendría la norma básica citada en el propio apartado tres al que hace referencia el Consejo Escolar, el artículo 6.4 del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, establece el currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2 de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se establecen las equivalencias entre las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios y las de este real decreto".

Finalmente, el dictamen del Consejo Escolar ofrece una única recomendación: "El Consejo Escolar de Castilla y León recomienda a la Administración seguir fortaleciendo y actualizando este tipo de oferta educativa pública, por cuanto enriquece el sistema educativo y productivo de nuestra Comunidad".

Por otra parte, el proyecto de decreto se ha remitido a las consejerías, sin que se haya realizado observación alguna por la de Presidencia, la de Economía y Hacienda, la de Industria, Comercio y Empleo, la de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, la de Movilidad y Transformación Digital, la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la de Sanidad y la de Cultura, Turismo y Deporte. La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades realiza una serie de observaciones que han sido atendidas en el texto definitivo del proyecto de decreto.

En lo demás, según se ha expuesto, se han incorporado al expediente, como informes preceptivos, el detallado dictamen del Consejo Escolar; el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; y el informe de la Asesoría Jurídica previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, puesto en relación con el artículo 3.3.b) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, informe jurídico que no contiene observaciones.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (…) c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. (…)".

Por último, merece destacarse en este caso el cumplimiento de la Resolución de 20 de octubre de 2020 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, cuya publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León tiene como finalidad dar la máxima divulgación a los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas de obligado cumplimiento. Se considera que es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a aprobarse. Y ello con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar.

4ª.- Marco competencial y normativo. Rango de la norma proyectada.

A) El artículo 27 de la Constitución Española (CE) establece como derecho fundamental el derecho a la educación, cuyo desarrollo, de acuerdo con el artículo 81.1 de la propia CE, está reservado a ley orgánica.

En cuanto al orden competencial, el Estado tiene competencia exclusiva para regular "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (artículo 149.1.1ª CE); y para la "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" (artículo 149.1.30ª CE).

Así, se configura la educación como una materia sobre la que el Estado ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de aquella legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera "al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española), correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias".

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en su Sentencia 39/2014, de 11 de marzo, que recuerda que la noción material de lo básico tiene por objeto garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020.

El artículo 3.6 de la citada LOE establece que "Las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas artísticas y las deportivas tendrán la consideración de enseñanzas de régimen especial". Asimismo, el artículo 6.6 dispone que "Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional".

La LOE dedica el capítulo VII del título I a la regulación de las "Enseñanzas de idiomas". En concreto, el artículo 59 regula la "organización", el artículo 60 las "escuelas oficiales de idiomas", el artículo 61 los "certificados" y el 62 la "correspondencia con otras enseñanzas".

A su vez, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha regulado en 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 de este real decreto, determinados aspectos relacionados con la certificación de los mencionados niveles y, en su capítulo cuarto, establece los documentos oficiales de evaluación.

A las citadas normas básicas debe atenerse la Comunidad de Castilla y León en la regulación del proyecto objeto de este informe, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia, y por ende en el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada. El apartamiento de lo establecido en la legislación básica determina la nulidad de la norma autonómica de desarrollo, como ha recordado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 2020 (recurso 5099/2017).

En el ámbito autonómico, el artículo 73.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León "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 la normativa estatal".

En la actualidad, el Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, cuya modificación se pretende, establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León.

Finalmente, con los límites indicados, y en la medida en que el proyecto se mueve en el ámbito de la competencia autonómica anteriormente explicitada, se considera que cuenta con el soporte competencial necesario.

B) La responsabilidad en la tramitación del proyecto de decreto corresponde, de conformidad con las competencias atribuidas en el Decreto 14/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, a la Dirección General de Formación Profesional y Régimen Especial, que asume, entre otras atribuciones, las de planificación, ordenación académica y diseño curricular de las enseñanzas de régimen especial, según se recoge en el artículo 10.2.a), todo ello en relación con lo preceptuado en el artículo 40.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Por su parte, corresponde a la consejera de Educación presentar a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio).

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En fin, y en otro orden de cosas, cabe concluir que resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

5ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

A) Consideraciones generales

Se observa que el artículo único del proyecto de decreto reproduce ciertos preceptos del citado Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, en algunos casos no de forma literal y en otros reproduciendo solo parcialmente la legislación básica, con lo que en esos puntos concretos la norma proyectada

no cumple propiamente su labor de desarrollo de la legislación básica en la materia.

En su Sentencia 47/2004, de 25 de marzo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la reproducción por la legislación de desarrollo de normas básicas no es de por sí inconstitucional en aquellos casos en los que esa repetición sea inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico.

En los mismos términos se pronuncian las sentencias 150/1998, de 2 de julio, y 51/2019, de 11 de abril, del Tribunal Constitucional, a las que nos remitimos a título ilustrativo.

El Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de sistemática y para facilitar su comprensión, pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal.

Por tanto, siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, debería revisarse la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta, para que en los artículos que repiten el contenido de las normas básicas estatales se reproduzca fielmente esa legislación básica, para evitar que puedan interpretarse en un sentido excluyente los incisos normativos que no se reproducen, concretando la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que efectivamente la normativa básica lo permite.

B) Consideraciones particulares.

Artículo Único.- ***Modificación del Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León*****.**

El apartado primero modifica el artículo 1.3 del Decreto 37/2018.

En concreto, el apartado tercero del artículo 1 del Decreto 37/2018 dispone que "Las enseñanzas de idiomas de régimen especial a las que se refiere este decreto serán impartidas en las escuelas oficiales de idiomas", y el apartado uno de este artículo único modifica este apartado en los siguientes términos:

"Las enseñanzas de idiomas de régimen especial a las que se refiere este decreto serán impartidas en las escuelas oficiales de Idiomas en régimen oficial, pudiendo ser ofertadas en las modalidades presencial, semipresencial o a distancia, según la planificación realizada por la Consejería competente en materia de educación. La Consejería competente en materia de educación podrá establecer condiciones específicas para la organización e impartición de cualquiera de estas modalidades".

Por tanto, se introducen las diferentes modalidades de enseñanza: presencial, semipresencial y a distancia, y se dispone que la consejería competente establecerá las condiciones específicas para la organización e impartición de estas modalidades.

Este Consejo considera que sería más adecuado regular las diferentes modalidades en el artículo 3 del Decreto 37/2018, relativo a la "Organización general de las enseñanzas de idiomas", o, en su caso, añadir un nuevo artículo relativo a las "modalidades de las enseñanzas". En este sentido, conviene recordar que el artículo 1, cuya modificación se pretende, se refiere al "objeto y ámbito de aplicación". Por ello, no parece adecuado esta ubicación sistemática para regular las distintas modalidades de enseñanza.

Así, el Decreto 34/2019, de 10 de mayo, por el que se establece la ordenación, la organización y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado, de las enseñanzas de idiomas de régimen especial impartidas en las escuelas oficiales de idiomas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears establece en el apartado primero de su artículo 5, relativo a la "Organización general de las enseñanzas de idiomas de régimen especial", que "Los estudios de idiomas de régimen especial se podrán cursar en régimen de enseñanza oficial o libre, y en las modalidades presencial, semipresencial y a distancia".

Por otro lado, el Decreto 499/2019, de 26 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad Autónoma de Andalucía regula esta materia en su artículo 2 referido a los "Niveles y modalidades de las enseñanzas".

III
CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 37/2018, de 20 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de los niveles básico, intermedio y avanzado de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad de Castilla y León.

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