



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **247/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de agosto de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación y Formación Profesional, (por delegación del Excmo. Sr. Consejero) mediante oficio registrado el día 8 de mayo de 2026 (COMINTER 67547), sobre Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 54/2020, de 2 de julio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial y currículos (exp. 2026_138), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Entre el 18 de septiembre y el 8 de octubre de 2025, se realizó consulta pública previa, al amparo de lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), sobre un *“Proyecto de decreto para la modificación de la ordenación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial y los currículos de los niveles básico A1 y A2, intermedio B1 y B2 y avanzado C1 y C2”*, que finalizó sin aportaciones ciudadanas.

SEGUNDO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Formación Profesional, Enseñanzas de Régimen Especial y Educación Permanente elabora un primer borrador de *“Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto nº 54/2020, de 2 de julio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los currículos correspondientes a los niveles básico A1 y A2, intermedio B1 y B2 y avanzado C1 y C2”*.

El texto del Proyecto se estructura en una parte expositiva, un artículo único y una disposición final única.

El artículo único recoge la modificación de los artículos 1.1, 3.2, 6.2.e), 6.2.f), y de la disposición transitoria primera, así como la supresión de los artículos 17.2 y 18.4. Asimismo, sustituye los Anexos I (Organización y carga lectiva), II (Currículo), y IIIa (Equivalencias entre las enseñanzas reguladas por los decretos 5/2008, de 18 de enero, 32/2009, de 6 de marzo y la Orden de 15 de julio de 2016 y las reguladas en el presente decreto), por los nuevos Anexos que se incorporan al Proyecto.

En el Anexo I (Organización y carga lectiva) se incluye la nueva organización y carga horaria para cada uno de los niveles e idiomas. Se modifica la carga horaria semanal de los niveles Básico A1 y A2 para los idiomas francés, inglés, español e italiano, que aumenta en una hora, estableciéndose un total de

cuatro horas lectivas semanales. Para el segundo curso del nivel B2 se reduce la carga lectiva en dos horas, fijándose en cuatro horas para los idiomas francés, inglés, español, italiano y alemán. Asimismo, se incluye la organización horaria del idioma japonés, que conserva la misma distribución que los idiomas árabe y chino.

En el Anexo II (Currículo) se introduce el currículo específico correspondiente a los niveles Básico A1, Básico A2, Intermedio B1 e Intermedio B2 de las enseñanzas de régimen especial del idioma japonés.

La modificación del Anexo IIIa se limita a incorporar el idioma japonés para el reconocimiento de equivalencias entre las enseñanzas reguladas por normativa anterior a la publicación del Decreto 54/2020 y las reguladas por éste.

Finalmente, según la disposición final del proyecto normativo, se establece que el nuevo Decreto entrará en vigor veinte días desde el siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, si bien sus efectos deberán producirse desde el inicio del curso 2026/2027.

TERCERO.- Sometido el texto a la consideración de las Direcciones Generales de la Consejería promotora (Dirección General de Atención a la Diversidad; Dirección General de Centros Educativos e Infraestructuras; Dirección General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación), consta la formulación de observaciones por parte de la Inspección de Educación y por la Dirección General de Recursos Humanos, Planificación Educativa e Innovación.

CUARTO.- En el Boletín Oficial de la Región de Murcia de 3 de noviembre de 2025, se publica anuncio por el que se somete a información pública y audiencia a las personas interesadas el texto del Proyecto.

Asimismo, consta que dichos trámites participativos también fueron objeto de publicación en el Portal de la Transparencia de la Región de Murcia.

En uso del indicado trámite, formula alegaciones la Jefa del Departamento de Alemán de la Escuela Oficial de Idiomas de Murcia, quien afirma actuar en representación de los departamentos de dicha lengua de todas las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Región.

QUINTO.- El 1 de diciembre de 2025, el Director General de Formación Profesional, Enseñanzas de Régimen Especial y Educación Permanente, formula propuesta al Consejero de adscripción, para que eleve al Consejo de Gobierno para su aprobación, el Proyecto de decreto.

SEXTO.- Con fecha 28 de enero de 2026, el Servicio Jurídico de la Consejería promotora del Proyecto evacua informe que, tras exponer el marco competencial y normativo en el que aquel se inserta, efectúa diversas observaciones al contenido de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo -MAIN- que acompaña al Proyecto. Ha de destacarse que esta versión de la MAIN no se ha incorporado al expediente remitido al Consejo Jurídico junto a la consulta.

Del mismo modo, efectúa diversas observaciones al texto, tanto en la parte expositiva como en el articulado, para mejorar su redacción. No constan observaciones de legalidad, por lo que el sentido del informe es favorable al Proyecto, si bien se condiciona dicho parecer favorable al cumplimiento de las observaciones efectuadas.

SÉPTIMO.- Como consecuencia de la asunción de las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico, se redacta una nueva versión, tanto del Proyecto como de la MAIN.

La indicada Memoria, de 2 de febrero de 2026, se elabora en modalidad abreviada, al considerar que las modificaciones normativas proyectadas no ocasionarán repercusión económica ni presupuestaria significativa ni supondrán nuevas cargas administrativas para los ciudadanos.

Indica la MAIN que el Proyecto procede a modificar el Decreto 54/2020, de 2 de julio, para incluir el currículo correspondiente al idioma japonés en los niveles Básico A1 y A2 e intermedio B1 y B2. Además, se ajusta la carga lectiva para los niveles Básico A1 y A2 en los idiomas inglés, francés, español para extranjeros e italiano, y para el segundo curso del nivel Intermedio B2 de los idiomas anteriores, más el alemán, lo que posibilitará una mayor alineación de la oferta académica con el Marco Común Europeo de Referencia (MCER), la homogeneización con la normativa de otras comunidades autónomas y con las propuestas de actualización del Instituto Cervantes y del Consejo de Europa, asegurando un mejor equilibrio entre la carga horaria y las competencias comunicativas adquiridas. Asimismo, se adecua parte del articulado por derogación o modificación de la normativa que le servía de base, y se modifica el acceso directo al nivel intermedio B1.

La Memoria contiene una valoración de las alegaciones y aportaciones efectuadas con ocasión de los trámites participativos y justifica el rechazo de las formuladas. Asimismo, valora las consideraciones del informe jurídico, que acepta en su totalidad e incorpora al texto.

En cuanto a los impactos de la norma, se afirma la carencia de impacto presupuestario y que el impacto por razón de género es nulo o neutro, como también lo son los impactos por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en igualdad de oportunidades y derechos de las personas con discapacidad. Por el contrario, se considera que la norma proyectada tendrá un impacto positivo sobre la familia y sobre la infancia y la adolescencia.

OCTAVO.- Solicitado, el 5 de febrero de 2026, el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua el 26 de marzo de 2026, con el número 1/2026, en sentido favorable al Proyecto, con diversas observaciones que persiguen una mejora de la redacción de la futura norma. Consta el voto particular de una integrante del Consejo, relativo al uso no sexista de la lengua en la elaboración de las normas.

Con fecha 30 de marzo de 2026, se elabora una nueva versión de la MAIN en la que se valoran las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar, justificando el rechazo de aquellas que no han sido asumidas. La incorporación al texto de las que sí lo han sido da lugar a una nueva versión del Proyecto, que se incorpora al expediente.

NOVENO.- El 1 de abril de 2026, el Servicio Jurídico de la Consejería promotora del Proyecto evacua informe jurídico complementario, favorable al texto, que cuenta con el visto bueno de la Vicesecretaria de la Consejería de Educación y Formación Profesional.

DÉCIMO.- El 20 de abril, por el Jefe de Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial, se indica la urgencia en la emisión del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

UNDÉCIMO.- El 24 de abril el Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial emite un *“informe motivado*

de la modificación y supresión del articulado en el Proyecto”, en el que expone y justifica todas las modificaciones que se proyecta realizar en el Decreto 54/2020, de 2 de julio.

DUODÉCIMO.- El 28 de abril de 2026 se evacua, con el número 44/2026, el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que se pronuncia en sentido favorable al Proyecto, al no advertir vicios o defectos de legalidad.

Con fecha 6 de mayo de 2026, se incorpora al expediente una nueva versión de la MAIN.

DECIMOTERCERO.- Constan a los folios 1.871 y 2.207, sendas versiones del texto del Proyecto, que han sido diligenciadas por el Jefe de Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial, los días 20 y 24 de abril de 2026, respectivamente, como *“el último texto del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto n.º 54/2020 (...), para someter a preceptivo dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”*.

Del mismo modo, al folio 2.578 obra otro ejemplar del Proyecto, no diligenciado, que remite el Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial al Servicio Jurídico de la Consejería, junto con la ya citada MAIN de 6 de mayo de 2026, *“para su envío al Consejo Jurídico a fin de emitir el dictamen preceptivo correspondiente con carácter de urgencia”*.

Esta última versión del Proyecto se estructura en una parte expositiva, un artículo único y una disposición final única.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 8 de mayo de 2026. En dicha comunicación se indica expresamente que se adjunta el expediente *“para su tramitación por el procedimiento de urgencia”*.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter y alcance del Dictamen.

I. Este Dictamen se emite con carácter preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al versar sobre un Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la legislación básica del Estado, constituida por diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), conforme se detalla en ulteriores consideraciones, y 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 LOE, 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.

El Proyecto persigue la modificación del Decreto 54/2020, de 2 de julio, cuyo proyecto fue objeto de dictamen preceptivo por parte de este Consejo Jurídico, con el número 93/2020.

II. La consulta solicita que el presente Dictamen se dicte con carácter de urgencia, lo que remite al artículo 10.5 LCJ.

Tras la modificación operada en dicho precepto por el artículo 9 de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario, el plazo de diez días naturales a que se refiere el indicado artículo 10.5 únicamente será exigible respecto de los expedientes remitidos por el Consejo de Gobierno en los que se haga constar la urgencia del Dictamen, por lo que no sería aplicable al supuesto sometido a consulta.

Aun así, el Consejo Jurídico es consciente de las peculiares características que concurren en la normativa de enseñanza y entiende la necesidad de que la norma proyectada esté en vigor al comienzo del curso académico 2026-2027. En consecuencia, procede a otorgarle prioridad en su tramitación.

III. En cuanto al alcance del Dictamen, no puede este Consejo Jurídico pronunciarse acerca de la bondad técnica o la corrección pedagógica de los distintos componentes del currículo que se contienen en los Anexos del Proyecto, en particular el II, pues pertenecen a un campo del saber ajeno al que es el propio de este Órgano Consultivo, cuyo asesoramiento es estrictamente jurídico. Debe ponerse, asimismo, de relieve que es extremadamente complicado, dada la extensión y grado de detalle del indicado Anexo y el componente sustancialmente técnico de buena parte del mismo, contrastar si los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación establecidos para la lengua japonesa como enseñanza de idiomas de régimen especial, se ajustan a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fijación y desarrollo complementario de los elementos que componen el currículo, y que se describe en la Consideración tercera de este Dictamen, ni siquiera para efectuar una labor de comprobación del cumplimiento de la obligación de incorporar al currículo los elementos básicos del mismo fijados por la norma básica, como exige el artículo 6.5 LOE, pues excede del análisis que este Consejo Jurídico viene compelido a hacer del proyecto normativo, que se le somete, esto es, la determinación de si un determinado saber básico, competencia o criterio de evaluación básico que no se ha reflejado expresamente, está implícito o ha de considerarse incluido en los elementos curriculares autonómicos definidos en el Proyecto. Huelga decir que, si así no fuera, habrían de corregirse las omisiones que pudieran existir en el referido Anexo.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

I. En lo sustancial, el procedimiento de elaboración del Proyecto sometido a Dictamen se ha ajustado a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG) y en la normativa básica contenida en el Título VI de la LPAC.

Así, consta la consulta pública previa prevista en el artículo 133.1 LPAC, el sometimiento del Proyecto a información pública y al trámite de audiencia, el informe preceptivo del Consejo Escolar de la Región de Murcia, el informe del Servicio Jurídico de la Consejería promotora de la futura norma, que cuenta con el visto bueno de la Vicesecretaría, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y se ha solicitado el presente Dictamen.

II. No obstante, resulta necesario efectuar algunas consideraciones acerca del contenido de la MAIN. Como hemos reiterado en diversos dictámenes (por todos, el 50/2026), el Consejo de Estado no ha dejado de resaltar en su doctrina la importancia de los datos que se ofrecen en esta Memoria. Así, en el

Dictamen de dicho Alto Cuerpo consultivo núm. 742/2016, de 27 de octubre, o en el más reciente núm. 1429/2022, de 24 de agosto, que reproduce el siguiente apartado del primero de ellos:

“En definitiva, la concepción de la memoria como un mero informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada está, hoy en día, superada con mucho, y su actual configuración exige que la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo se aborde de manera que su contenido resulte expresivo de las circunstancias determinantes del ejercicio de la iniciativa normativa de que se trate, el contexto en el que se produce, los fines y objetivos que persigue, las dificultades que enfrenta, el impacto que comporta y, en última instancia, que la actualización del ordenamiento jurídico se acomete por virtud de una norma que lo aclara, completa y mejora, logrando la consecución de objetivos que presiden las políticas públicas que a su través se desenvuelven”.

En términos muy similares, señala en el Dictamen núm. 1089/2022, de 13 de octubre, que *“El Consejo de Estado ha de insistir una vez más en la necesidad de que la MAIN contenga una evaluación de impactos realizada con realismo y rigor, así como con compromisos asumibles, condiciones todas ellas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios públicos a que se refieren las disposiciones normativas cuya aprobación se propone”.*

Pues bien, en este supuesto, conviene poner de manifiesto una vez más que el análisis del impacto presupuestario de la futura norma que contiene la MAIN es insuficiente, a juicio de este Consejo Jurídico, que coincide al respecto con el Servicio Jurídico de la Consejería promotora, que ya en su día advirtió acerca de dicha carencia. En efecto, el tratamiento que se da a este impacto en la MAIN se limita a la siguiente consideración:

“La modificación normativa propuesta no supone incremento del gasto ni genera nuevas obligaciones económicas para la Administración, por lo que no requiere dotación presupuestaria adicional. La aplicación de la norma se llevará a cabo con los recursos humanos y materiales existentes, en el marco de la planificación educativa anual, sin perjuicio de los ajustes organizativos que, en su caso, puedan realizarse en función de la demanda producida. En consecuencia, la modificación proyectada no tiene impacto presupuestario”.

Como ya hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, los números 435/2019, 189/2024 o 33/2026), estas afirmaciones que de manera tan contundente se formulan para tomar la decisión, sin embargo, no deben entenderse suficientes a la luz de las directrices que marca la Guía Metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la Región de Murcia, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022.

En lo que al impacto en materia de presupuestos respecta, la Guía señala en su apartado 2.5.1, que se considera como impacto presupuestario *“todo aquello que suponga un incremento o disminución de gastos o ingresos”.*

En el último párrafo de su apartado 1 “Introducción”, prevé que *“En aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos establecidos en esta guía, o estos no son significativos de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge en el apartado 3 de esta Guía”.* Concreta ese contenido mínimo en su apartado “3.- Contenido de la Memoria Abreviada”, y en él, por lo que interesa al impacto presupuestario, indica en su número 3.4 *“En todo*

caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos, siguiendo el esquema recogido en el apartado 2.5".

Es decir, la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea apreciable, porque se considere que no existe incremento o disminución de gastos o ingresos, o que aunque genere una incidencia en los gastos e ingresos, no sea "significativo", faculta para redactar la MAIN abreviada, pero el contenido mínimo exige que *"en todo caso"*, sin excepción, se especifiquen los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos.

Lo que la Guía pretende, de manera simplificada evidentemente, es que queden reflejados los efectos presupuestarios que pueda tener la adopción de una determinada norma, sean o no asumibles con los recursos de los que ya se disponga en el momento de elaborar la propuesta. Sin embargo, en este, como en algunos otros casos dictaminados, se viene observando la práctica consistente en negar efectos presupuestarios relevantes a los proyectos entendiendo que de esa manera no hay obligación de especificarlos, pero tampoco de justificar el aserto.

Como decimos, el mayor o menor impacto presupuestario permite a los órganos impulsores considerar la necesidad de realizar una MAIN completa o abreviada, pero, una vez adoptada esa decisión, incluso en la abreviada, hay que especificar los efectos que sobre el presupuesto genere y en tanto que la aplicación de la norma suponga una mínima actividad en el seno de la Administración originará unos gastos a los que hacer frente, gastos cuyo compromiso de ejecución ha de contar con el debido soporte presupuestario, para no incurrir en nulidad por aplicación del artículo 36 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Como es sabido, está vedada la ejecución de gastos al margen del presupuesto, por aplicación del principio de universalidad presupuestaria, consagrado en el artículo 46.3 EAMU, según el cual el presupuesto de la Comunidad Autónoma incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma. Al margen del presupuesto pueden existir cobros o pagos, pero no ingresos o gastos.

De este modo, una cosa es que los gastos derivados de la aprobación de la norma sean perfectamente asumibles con los créditos de los que disponga el departamento impulsor, o el resto de departamentos de la Comunidad Autónoma, lo que no niega su existencia e impacto presupuestario, y otra bien distinta es que hubieran de dotarse de nuevos créditos. En ese caso, la propia Guía nos da la pista de cuál es la intención que se persigue al decir en el apartado 2.5.2.1, respondiendo a la pregunta de si un proyecto normativo afecta al presupuesto del departamento impulsor que *"Si existiera impacto presupuestario por afectar el proyecto normativo a los presupuestos de la CARM, será necesario identificar la partida presupuestaria afectada y cuantificar los gastos e ingresos presupuestarios, financieros o no financieros que pudiera generar el proyecto normativo, o bien justificar la imposibilidad de cuantificación de dicho impacto."*

Una vez cuantificado el impacto presupuestario habrá que determinar si el coste que supone puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, para lo cual será necesario identificar las partidas presupuestarias afectadas especificando la respectiva valoración monetaria. Si el coste no puede ser financiado con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, será necesario detallar la modificación que se propone, su cuantificación y su fuente de financiación".

Como conclusión de lo expuesto, en el caso examinado, al igual que en otros ya vistos por este Órgano consultivo, la MAIN no responde al contenido exigido por la Guía, pues debieron hacerse unas referencias a los recursos presupuestarios que la puesta en marcha de la norma va necesariamente a implicar, referencias siquiera mínimas pero suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que deba decidir sobre su aprobación.

Y es que, una de las finalidades del Proyecto que se informa es establecer el currículo de una nueva lengua extranjera, el japonés, como paso previo y necesario para la implantación de sus enseñanzas en las Escuelas Oficiales de Idiomas, por lo que resulta inverosímil que ello no haya de tener un impacto en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, siquiera sea, por aludir a los más evidentes, costes de personal, dado que será necesario contar con el profesorado adecuado, y de adquisición de material didáctico específico de dicha lengua. Podría argumentarse que dichos costes no derivan directamente del Proyecto, sino del futuro acto por el que se autorice de forma específica la implantación de las enseñanzas, pero lo cierto es que el Proyecto constituye un paso normativo absolutamente necesario y previo a dicha actuación administrativa y, de hecho, carecería de sentido su aprobación si no es con el fin de poder impartir dicha lengua en las Escuelas Oficiales de Idiomas. En la medida en que una de las finalidades principales de la MAIN es la de ofrecer elementos de juicio a los órganos correspondientes, para facilitar el acierto de su decisión, ha de anticiparse a esta Memoria la información sobre el impacto presupuestario que tendrá la implantación de las enseñanzas.

III. En contra de lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (RCJ), aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, no se ha acompañado la consulta de un extracto de secretaría expresivo de los principales hitos de la tramitación seguida en la elaboración del Proyecto.

Del mismo modo, se advierte que en el expediente remitido junto a la consulta se han omitido documentos integrantes de aquél, como la MAIN inicial, y existe una cierta duda acerca de cuál es el texto que se somete a dictamen, pues existen hasta tres documentos en el expediente respecto de los que se indica que son los que han de ser objeto de la consulta a este Órgano consultivo.

Atendida la urgencia manifestada por la Consejería consultante, y dado que los tres textos resultan idénticos en su parte dispositiva (no se ha comparado el Anexo II de currículo), se opta por considerar como último texto el que obra al folio 2.578 del ejemplar, pues si bien no está diligenciado, es el último que remite el Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial al Servicio Jurídico de la Consejería, *“para su envío al Consejo Jurídico a fin de emitir el dictamen preceptivo correspondiente con carácter de urgencia”*.

Debe recordarse, de cara a futuras consultas, que, de conformidad con el artículo 46.2 RCJ, para considerar que el expediente está completo será necesario que, entre sus documentos, conste una copia autorizada del texto definitivo del proyecto de disposición general que constituya su objeto. Y dicha copia habrá de ser autorizada por quien está habilitado para formular la consulta al Consejo Jurídico, lo que no consta en este supuesto, en el que los textos diligenciados obrantes en el expediente lo han sido por el Jefe de Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial.

TERCERA.- Marco competencial y habilitación normativa.

Como señaló este Consejo Jurídico en el Dictamen 93/2020, sobre el texto que a la postre se aprobaría

como Decreto 54/2020, de 2 de julio, y que ahora se pretende modificar, el Proyecto tiene un objeto plural, en la medida en que persigue ordenar las enseñanzas de idiomas de régimen especial, es decir, de una parte, establecer su estructura y organización y, de otra, fijar los currículos correspondientes a dichas enseñanzas. La modificación proyectada también afecta a ambos extremos, pues establece el currículo de las enseñanzas de japonés, mediante su inclusión en el referido Decreto, altera la organización y distribución horaria de las enseñanzas de idiomas (de todas las lenguas, no sólo del japonés) y modifica normas sobre el acceso a ellas.

Puede afirmarse que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta con competencia suficiente para normar acerca de dichos extremos, al amparo del artículo 16 del Estatuto de Autonomía (EAMU), que le atribuye 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 por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen.

Entre estas leyes orgánicas, la LOE dedica el Capítulo VII de su Título I a las enseñanzas de idiomas, previendo su artículo 59.1 que las enseñanzas del nivel básico tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen. Asimismo, su artículo 62.2 encomienda a tales Administraciones facilitar la realización de pruebas homologadas para obtener la certificación oficial del conocimiento de las lenguas cursadas por los alumnos de educación secundaria y formación profesional.

Esta previsión de regulación autonómica es acorde, asimismo, con la Disposición final sexta de la referida Ley, según la cual sus normas podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno de la Nación o que corresponden al Estado, conforme a lo establecido en la Disposición adicional primera, 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), es decir: la ordenación general del sistema educativo; la programación general de la enseñanza; la fijación de las enseñanzas mínimas y de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos; la Alta Inspección; y las demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30ª CE, corresponden al Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Fijado a grandes rasgos el marco competencial, procede a continuación analizar cada uno de los aspectos que son objeto de regulación en el Proyecto, para determinar en qué medida resultan acordes con aquél.

1. La ordenación de las enseñanzas de idiomas.

Lo limitado de la remisión expresa que realiza el artículo 59.1 LOE a las Administraciones educativas, referida únicamente a la organización y características de las enseñanzas de nivel básico y, sobre todo, la omisión acerca de los niveles intermedio y avanzado, obligan a considerar en qué medida la regulación de estos últimos puede ser abordada por la Comunidad Autónoma.

En este sentido, resulta esclarecedor el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, cuyo artículo 6 dispone que las Administraciones educativas podrán organizar las enseñanzas de los niveles Intermedio y Avanzado en tres cursos como mínimo y en cuatro como máximo -con las excepciones que señala el propio Real Decreto-, para cada nivel en su conjunto, en los términos que aquéllas determinen (art. 6.2).

También pueden organizar estas enseñanzas en cursos de competencia general o por competencias parciales (art. 6.3). Las Administraciones educativas, asimismo, regularán tanto las condiciones en que, quienes acrediten el dominio de las competencias suficientes en el mismo, puedan incorporarse a cualquier curso de los niveles intermedio o avanzado de un idioma (art. 2.4), como la organización de las pruebas terminales específicas de certificación, dirigidas a la obtención de los certificados de los referidos niveles (art. 7). Dichos preceptos revisten el carácter de norma básica conforme a lo establecido en la Disposición final segunda del indicado Real Decreto.

2. La fijación de los currículos.

Si el artículo 6 bis LOE reserva al Gobierno de la Nación el diseño del currículo básico en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de las enseñanzas de idiomas, previsión que hace efectiva a través del Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, el artículo 5.2 de este mismo reglamento dispone que serán las Administraciones educativas las que establecerán los currículos respectivos, de los que habrá de formar parte, en todo caso, el indicado currículo básico.

Igualmente, y de forma más específica, el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria, prevé en su Anexo entre las funciones que se traspasan, la aprobación del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

En conclusión, la extensión de la competencia regional de desarrollo legislativo, su coherencia con la habilitación normativa genérica contenida en la LOE y la no inclusión de las materias objeto de consideración entre aquellas que merecen la reserva de regulación a favor del Estado, permiten concluir que la Comunidad Autónoma puede disciplinar los distintos niveles en que se organizan las enseñanzas de idiomas y fijar sus currículos. En su ejercicio, y en atención al modelo “bases más desarrollo” a que aquélla responde, el Consejo de Gobierno habrá de ajustarse a los límites establecidos por las leyes orgánicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución y demás normas básicas que incidan sobre la materia.

El ejercicio de la competencia corresponde al Consejo de Gobierno, en virtud de sus funciones estatutarias (artículo 32 EAMU) y legales (artículos 21.1, 22.12 y 52.1 LPCG).

CUARTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

- Las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y que se consideran aplicables en el ámbito regional en defecto de unas directrices propias, señalan en la directriz 12 que la parte expositiva de las normas cumplirá, entre otras funciones, la de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad.

Para lograr un mejor ajuste a dicha directriz, la parte expositiva del Proyecto debería incorporar una referencia a dos contenidos que no han sido objeto de atención en aquélla, como son, de una parte, la modificación del régimen de acceso a las enseñanzas, contenido en el artículo 6 del Decreto 54/2020, de 2 de julio, dos de cuyos apartados cambian su redacción con el Proyecto sometido a dictamen, y de

otra, la supresión de las previsiones contenidas en los artículos 17.2 y 18.4 del Decreto sobre las pruebas de certificación contempladas en el artículo 62.2 LOE, para los distintos niveles educativos.

- La reproducción, en el quinto párrafo de la parte expositiva, del artículo 1.1 del Decreto 54/2020, de 2 de julio, en la medida en que se entrecomilla, ha de hacerse de forma literal, lo que no se respeta al final del texto, pues se suprime la palabra “Básico” que precede a “A1 y A2”, y se sustituye la coma por la conjunción copulativa “e”, antes de “Intermedio B1 y B2”.

- En el párrafo destinado a justificar la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación, de necesidad y eficacia, debe corregirse la errata existente en la preposición “para” en la frase “*en los distintos niveles de idiomas par su adecuación a estándares pedagógicos*”.

II. Al articulado.

- Artículo único, apartado 5.

El apartado suprime el apartado 2 del artículo 17 del Real Decreto 54/2020, de 2 de julio.

El artículo 17 regula las pruebas de certificación para obtener los certificados del Nivel Básico A1 y A2, distinguiendo en sus apartados 1 y 2, entre las pruebas para el alumnado de las Escuelas Oficiales de Idiomas (apartado 1), en cuyo caso las pruebas serán elaboradas por el Departamento correspondiente; y las pruebas para alumnado de educación básica, de personas adultas y postobligatoria, no matriculado en las indicadas Escuelas Oficiales de Idiomas (apartado 2). Comoquiera que el apartado 2 no contiene indicación alguna acerca de qué órgano será el encargado de su elaboración, ha de acudir al apartado 3, según el cual, “*estas pruebas serán elaboradas por la comisión que a tal efecto designe la dirección general competente en materia de enseñanzas de idiomas*”.

En una interpretación sistemática de los tres apartados referenciados, las pruebas de certificación para los alumnos matriculados en las escuelas de idiomas son elaboradas por el Departamento correspondiente a cada idioma de cada escuela, mientras que las dirigidas a la certificación de alumnos ajenos a las escuelas, lo son por la comisión a que alude el apartado 3.

Ahora bien, si se suprime el apartado 2, como pretende el Proyecto, las únicas pruebas a las que de forma expresa se referirá el artículo 17 serán las dirigidas a los alumnos matriculados en las escuelas oficiales de idiomas, contempladas en el apartado 1, y respecto de las que se indica expresamente que serán elaboradas por el Departamento correspondiente de la Escuela. Al suprimir el apartado 2, el referente lógico y contextual de la expresión con la que se inicia el apartado 3 “Estas pruebas”, ya no serán las que ahora se contienen en el apartado 2, sino que serán las del apartado 1, incurriendo en una aparente antítesis, pues el apartado 3 dispone que las pruebas serán elaboradas por una comisión designada por la Dirección General correspondiente, mientras el apartado 1 atribuye esa misma función a los departamentos de cada escuela de idiomas.

Debe resolverse la indicada contradicción.

III. A la parte final.

- Disposición transitoria primera. Acceso al Nivel intermedio B1.

Como ya advirtiera el Consejo Jurídico en el Dictamen 93/2020, el precepto distingue a efectos de acceso al Nivel intermedio B1 a quienes estén en posesión de un título de Técnico Superior de formación profesional contemplado en el artículo 44 LOE, de quienes hubieran obtenido otros títulos de Formación Profesional equivalentes, pero expedidos al amparo de la regulación educativa anterior a la LOE.

Cabe entender que dicha distinción obedece a que los nuevos títulos de Formación Profesional prestan una especial atención a las lenguas extranjeras en los correspondientes currículos, a menudo incluyendo módulos específicos de inglés técnico para el ámbito de conocimiento a que se refiere cada título (artículos 6.17, 44.2,a, 45.2 y 108, entre otros, de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional). Ello permite considerar que quienes superan los ciclos formativos de grado superior tienen acreditado un dominio sobre las competencias requeridas en dicho idioma, al menos similar al de quienes poseen el título de Bachiller y, en consecuencia, se les da un tratamiento idéntico en cuanto al acceso al Nivel B1.

Respecto de los titulados en Formación Profesional superior anteriores a la LOE, sin embargo, se excluye su acceso. Cabe entender que esta diferencia de trato parte de la consideración de que, estar en posesión de un título de Formación Profesional superior anterior a los establecidos tras la implantación de la LOE, no permite considerar acreditado un dominio en las competencias de dicho idioma, que es el criterio que, de conformidad con el art. 2.4 RD 1041/2017, de 22 de diciembre, habrán de respetar y seguir las Administraciones educativas para regular el acceso a las enseñanzas de los distintos cursos y niveles.

Nada se justifica, sin embargo, en el expediente acerca de esta diferencia de trato entre colectivos con títulos equivalentes, lo que debe ser subsanado.

Desde otro punto de vista, se desconoce si en las enseñanzas mínimas o currículos básicos de alguno de los títulos de Formación Profesional superior anteriores a la LOE se integraban módulos de lenguas extranjeras que permitieran considerar que los egresados de tales enseñanzas hubieran adquirido un dominio en competencias de idiomas similar al que se considera acreditado para los nuevos titulados. De ser así, la diferencia de trato estaría injustificada y debería corregirse, para evitar una eventual discriminación.

IV. A los anexos.

- En el Anexo IIIa, “Equivalencias entre las enseñanzas reguladas por reguladas por (sic) los decretos 5/2008, de 18 de enero, 32/2009, de 6 de marzo, 277/2010, de 1 de octubre y la Orden de 15 de julio de 2016 y las reguladas en el presente decreto”

Además de corregir la repetición de “reguladas por” en el epígrafe que da título al Anexo, habría de suprimirse la mención al Decreto 277/2010, de 1 de octubre, toda vez que es meramente modificativo del 5/2008, de 18 de enero, de modo que, una vez integrados los cambios normativos en el Decreto de 2008, bastará la mención a éste en el Anexo, pues va de suyo que la referencia lo es a la versión última y vigente del texto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales, a las normas que lo rigen, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración segunda de este Dictamen.

TERCERA.- Las observaciones y sugerencias formuladas en la Consideración cuarta, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica y a una más adecuada inserción de la futura norma en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.