



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **72/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 11 de febrero de 2015, sobre Proyecto de Decreto por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea la Comisión de Reconocimiento de Niveles de Competencia en Lenguas Extranjeras (expte. **51/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Universidades, adscrita a la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, elabora un borrador de Decreto por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea la Comisión de Reconocimiento de Niveles de Competencia en Lenguas Extranjeras.

Dicho borrador, que no consta en el expediente remitido a este Consejo Jurídico, se acompaña de la siguiente documentación:

- Propuesta, de fecha 21 de octubre de 2014, que eleva el titular del centro directivo impulsor del texto normativo al Consejero de Educación para la tramitación de éste como Proyecto de Decreto.
- Informe-Memoria, también de 21 de octubre, elaborado por el Servicio de Universidades, según el cual el Proyecto persigue establecer un sistema para el reconocimiento y acreditación ante la Administración regional de la competencia en lenguas extranjeras, cuando tal competencia haya de ser considerada como un requisito o mérito en los procedimientos convocados o gestionados por aquélla, independientemente de la vía, reglada o no, a través de la que se haya alcanzado dicha competencia y tomando siempre como referencia el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL) como estándar o patrón internacional comúnmente utilizado para medir el nivel de comprensión y expresión orales y escritas en un determinado idioma. Se trata de otorgar valor acreditativo ante la Administración a la presentación de los certificados, títulos o diplomas expedidos por las entidades enumeradas en el anexo del Decreto, de que sus poseedores reúnen la competencia en lengua extranjera conforme al indicado MCERL, en el nivel que en ellos se certifica.

Se trata, como señala el indicado informe-memoria, de *"una oportunidad para la Administración Pública regional, para otras Administraciones e incluso para instituciones privadas, el poder disponer de un catálogo de diplomas y certificados justificativos de la competencia lingüística, a utilizar en procesos de selección de personal, en cuanto a la justificación de méritos o de requisitos, cuando el conocimiento de una lengua extranjera sea preciso su acreditación (sic)"*.

Para atender al cumplimiento de este objeto se crea un órgano colegiado, la Comisión de Reconocimiento de Niveles de Competencia en Lenguas Extranjeras (CRNCLE).

- Informe que establece la neutralidad del Proyecto desde la perspectiva de su impacto por razón de género.

- Informe sobre el coste económico del Proyecto, del que se afirma que no conlleva gasto alguno para la Administración regional, *"toda vez que se trata de establecer una relación de certificados y diplomas, expedidos por instituciones de prestigio, que acrediten la competencia lingüística en lengua extranjera"* de acuerdo con el MCERL. Son las entidades certificadoras las que llevan a cabo sus pruebas y cobran derechos de matrícula y examen, en su caso, a los ciudadanos que pretenden obtener los certificados o títulos.

En relación con la CRNCLE es un órgano formado por funcionarios y representantes de la Administración regional que no cobran cantidad alguna por pertenecer a aquél ni por asistir a sus sesiones.

- Propuesta de Acuerdo que eleva el Consejero competente en materia de Educación al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto.

- Documentación acreditativa de las consultas efectuadas a otros órganos directivos de la Administración regional (Direcciones Generales de la Consejería proponente y Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios), a las tres Universidades de la Región y al Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia.

Se afirma, asimismo, que se consultó el texto con las organizaciones sindicales más representativas y con los directores de las Escuelas Oficiales de Idiomas, si bien no hay constancia documental en el expediente de tales actuaciones, más allá de las alusiones contenidas en el Informe-Memoria de 21 de octubre de 2014, del Servicio de Universidades, referido más arriba, que también recoge las aportaciones efectuadas por los órganos directivos y organismos consultados y la valoración que de las mismas se hace por el órgano redactor e impulsor del Proyecto.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de octubre de 2014, el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación informa favorablemente el Proyecto, sin perjuicio de diversas observaciones de corte procedimental y sustantivo. Entre las primeras, destaca la consideración del Proyecto como desarrollo reglamentario de la normativa básica estatal, concretamente del Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, lo que lleva a calificar el presente Dictamen como de solicitud preceptiva. En cuanto a las observaciones sustantivas, éstas son fundamentalmente de técnica normativa y sugerencias de redacción, sin que se hagan advertencias de legalidad, salvo en lo relativo a la potestad de desarrollo del texto por parte del Consejero del ramo.

TERCERO.- Las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico son objeto de valoración en informe-memoria del Servicio de Universidades de 12 de noviembre, que las asume en su totalidad, salvo en lo relativo al establecimiento de una *vacatio* mayor, justificando este rechazo en la urgencia de contar con la futura norma de cara a los procesos selectivos de inminente convocatoria, motivo por el que se solicita que los trámites sucesivos de informe se califiquen, asimismo, de urgentes.

Una vez incorporadas las sugerencias y modificaciones sugeridas por el Servicio Jurídico, se elabora un nuevo texto, que no consta entre la documentación remitida a este Consejo Jurídico.

CUARTO.- Sometido el texto al Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua Dictamen 31/2014, de 17 de diciembre, que lo informa favorablemente, sin perjuicio de realizar diversas observaciones y sugerencias de redacción que persiguen su clarificación y una mayor corrección gramatical. Todas las observaciones formuladas son incorporadas al texto, según se recoge en informe-memoria del Servicio de Universidades de fecha 30 de diciembre de 2014.

QUINTO.- El 9 de enero de 2015 se evacua el preceptivo informe de la Vicesecretaría de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades y se recaba el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que se emite el 26 de enero en sentido favorable al Proyecto, si bien se formulan diversas observaciones en relación con la improcedencia de la urgencia en la emisión del informe, de redacción, de técnica normativa y de legalidad (rechazando la posibilidad prevista en la Disposición adicional primera de modificar por Orden el anexo que contiene la relación de los certificados que acreditan la competencia en lengua extranjera).

Dichas observaciones son asumidas en su totalidad, conforme señala el informe del Servicio de Universidades, de 9 de febrero, dando lugar a una nueva versión del texto.

SEXTO.- En tal estado de tramitación y tras incorporar los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 11 de febrero de 2015.

El expediente se acompaña de un texto, diligenciado en esa misma fecha por el Secretario General de la Consejería impulsora de la iniciativa normativa como *"el último del Proyecto de Decreto por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea la Comisión de Reconocimiento de Niveles de Competencia en Lenguas Extranjeras"*.

Dicho texto, que constituye el objeto de la consulta que se formula a este Consejo Jurídico, consta de una parte expositiva innominada, seis artículos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y una final, así como de un Anexo intitulado "Certificados y diplomas que acreditan la competencia en lenguas extranjeras".

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen. Habilitación y marco normativo.

I. El Dictamen se solicita 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 entender que el texto objeto de la consulta es un proyecto de reglamento o disposición de carácter general que constituye desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.

Como ya ha señalado el Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes (por todos, el 240/14), la expresión "desarrollo legislativo de legislación básica del Estado" ha de interpretarse en un sentido material y no formal, de modo que tengan cabida en el precepto no únicamente aquellos proyectos que persigan el desarrollo reglamentario de normas con rango formal de Ley, sino que el dato esencial lo constituye el carácter básico de la regulación objeto de desarrollo, la cual si bien de ordinario tiene su sede en disposiciones legales, en ocasiones también se materializa en normas estatales de rango inferior, posibilidad ésta plenamente admitida y reconocida por la doctrina del Tribunal Constitucional. En consecuencia, será preceptivo nuestro Dictamen cuando el Proyecto reglamentario persiga el desarrollo de normas materialmente básicas contenidas en disposiciones estatales, sean éstas de rango legal o reglamentario.

Desde esta perspectiva, la consulta a este Consejo Jurídico devendrá preceptiva si, como considera el centro directivo impulsor del Proyecto, éste resulta ser desarrollo reglamentario del Real Decreto 1629/2006, norma estatal declarada básica de forma explícita por su Disposición final primera.

Debe recordarse que, como ya se indicaba en la Memoria de este Órgano Consultivo del año 2000 y, entre otros, en nuestro Dictamen 160/2002, la inclusión de los proyectos de reglamentos en el citado artículo 12 LCJ viene condicionada, esencialmente, a que vayan dirigidos a desarrollar una Ley de la Asamblea Regional o, como en el caso presente, la legislación básica del Estado, situándonos así en la categoría de los reglamentos ejecutivos, o de desarrollo o aplicación de ley. El Tribunal Supremo ha indicado, respecto de estos reglamentos, que son todos aquellos que se convierten en complemento indispensable de la norma que desarrollan, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida por la ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, revistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

Ahora bien, la distinción entre reglamentos que sean de desarrollo o ejecución de Ley, y los que no, es una cuestión todavía hoy sometida a un intenso debate doctrinal, sin que de manera abstracta puedan darse criterios que sirvan para resolver inequívocamente todos los supuestos que la amplia gama de normas reglamentarias ofrece. Partiendo de la apuntada doctrina jurisprudencial, que caracteriza a los de desarrollo o ejecución de ley como los que son complemento indispensable para la misma a fin de concretar y poner en práctica los mandatos en ella contenidos, puede sostenerse que el sometido a consulta no es un caso típico de tal naturaleza, salvo en lo estrictamente relacionado con el reconocimiento de los certificados de nivel expedidos por las Escuelas Oficiales de Idiomas, únicos respecto de los cuales el artículo 61 LOE y el RD 1629/2006 (arts. 2, apartados 4 y 5 en relación con el nivel básico; y 4, apartados 7 y 8 en relación a los de nivel intermedio y avanzado) contienen un

régimen sustantivo, con el que puede engarzarse el contenido del Proyecto. Así, el precepto legal dispone que la superación de las exigencias académicas establecidas para cada uno de los niveles de las enseñanzas de idiomas dará derecho a la obtención del certificado correspondiente, cuyos efectos se establecerán en la definición de los aspectos básicos del currículo de las distintas lenguas. A ello procede el RD 1629/2006, que en los preceptos antes citados prevé: a) que las Administraciones educativas determinarán la valoración de los correspondientes certificados en los procesos de reconocimiento de méritos que gestionen; b) que valdrán para acreditar competencia en idiomas en los procedimientos que establezcan las Administraciones públicas u otros organismos; y c) que los titulares de los certificados de nivel intermedio y avanzado podrán ser eximidos de la realización de las pruebas de competencia en idiomas que aquellas Administraciones y organismos establezcan.

Por el contrario, nada se indica en el citado reglamento estatal acerca de la acreditación de competencias lingüísticas certificadas por entidades ajenas a la Administración educativa u obtenidas al margen de las enseñanzas regladas de idiomas, las cuales no obstante pueden encontrar una referencia legislativa en los preceptos de la LOE destinados al aprendizaje permanente a lo largo de la vida (art. 5) y en las previsiones de su artículo 66.4 en relación con los aprendizajes de las personas adultas, en cuya virtud, aquéllos podrán adquirirse tanto por medio de actividades de enseñanza, reglada o no reglada, como a través de la experiencia, laboral o en actividades sociales, por lo que se tenderá a establecer conexiones entre ambas vías y se adoptarán medidas para la validación de los aprendizajes así adquiridos. De hecho, con fundamento en tales previsiones, otro Decreto regional, el 5/2008, de 18 de enero, 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 e intermedio, para facilitar la incorporación a las enseñanzas de aquellos alumnos que hayan adquirido una determinada competencia en el idioma y a fin de que puedan acceder a los cursos de las enseñanzas impartidas en las Escuelas Oficiales de Idiomas que más se ajusten a los niveles ya alcanzados, prevé que *"el órgano directivo competente de la Consejería competente en materia de educación elaborará un catálogo de títulos de otros organismos certificadores cuyos niveles sean acordes con los del "Marco común europeo de referencia para las lenguas: enseñanza, aprendizaje, evaluación", que permita el acceso a un curso de los niveles básico, intermedio o avanzado"* (art. 8.1, letra c).

En cualquier caso, y aunque resulte dudoso que los preceptos del Proyecto relativos a los certificados no expedidos por las Escuelas Oficiales de Idiomas puedan considerarse un desarrollo reglamentario en términos estrictos de legislación estatal, lo cierto es que al menos una parte del contenido del Proyecto sí lo es, por lo que cabe calificar este Dictamen como preceptivo.

II. La consulta solicita expresamente que el presente Dictamen se dicte en el plazo de urgencia que contempla el artículo 60.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril (RCJ).

El artículo reglamentario invocado es reproducción del artículo 10.5, párrafo primero, LCJ, como de forma explícita se expresa en el mismo. Por ello, tras la modificación operada en el precepto legal 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 LCJ y, por extensión, el 60.1 RCJ, 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 será aplicable al supuesto sometido a consulta.

No obstante, el Consejo Jurídico es receptivo a las razones de urgencia invocadas por la Consejería impulsora del Proyecto y entiende la conveniencia de que la norma proyectada esté en vigor antes de la convocatoria de diversos procesos concursales en los que el futuro Decreto podría ser aplicable, facilitando la acreditación de méritos a los aspirantes que en ellos participen. En consecuencia, procede a otorgarle prioridad en su tramitación.

SEGUNDA.- Competencia material y orgánica.

I. Con carácter general, el Proyecto se inserta en el ámbito competencial de la educación, en la medida en que desarrolla normas de carácter educativo (los ya referidos artículos 2 y 4 RD 1629/2006) que disciplinan un concreto aspecto de las enseñanzas regladas de idiomas, como son los efectos de los certificados acreditativos de nivel expedidos tras la superación de aquéllas (art. 61 LOE).

Respecto de los certificados no expedidos por la Administración educativa, el Proyecto persigue reconocerles eficacia acreditativa de la posesión de unas determinadas habilidades y competencias lingüísticas, dotándolos, a los limitados efectos de su presentación ante la Administración regional, de un valor acreditativo idéntico a aquel que la normativa educativa otorga a los expedidos por las Escuelas Oficiales de Idiomas, una vez superadas las exigencias académicas establecidas para cada uno de los niveles de las enseñanzas de idiomas. El reconocimiento de tales efectos en los procedimientos de valoración de méritos convocados y gestionados por la Administración regional y la individualización de qué título, diploma o certificado acredita la posesión de una competencia lingüística en los niveles fijados por la normativa educativa (lo que equivale a entender, a estos limitados efectos, que el poseedor del indicado certificado o diploma habría alcanzado un nivel equivalente al que se certifica por haber superado las exigencias académicas establecidas en los currículos de las correspondientes enseñanzas de idiomas), permite englobar estas previsiones en el ejercicio de la competencia en materia de educación, sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales.

Es el caso de la competencia de la Comunidad Autónoma para la creación y estructuración de su propia Administración y la regulación de su Función Pública, que deriva del artículo 51 del Estatuto de Autonomía. El ejercicio de esta competencia se ejercita tanto en la creación del órgano colegiado (CRNCLE), como también en la medida en que el reconocimiento del efecto acreditativo de la competencia lingüística se proyectará de ordinario sobre procedimientos de personal selectivos o de provisión de puestos de trabajo (art. 3 del Proyecto), incidiendo el futuro Decreto en la forma de acreditar el conocimiento o las destrezas en una determinada lengua extranjera que en tales procedimientos sea considerada como mérito o, incluso, como requisito para la cobertura de un determinado puesto de trabajo o para la pertenencia a un concreto Cuerpo funcional, extremos formales que, a falta de una previsión general como la que ahora se pretende establecer, vienen siendo contemplados en las órdenes de convocatoria de cada procedimiento o en sus correspondientes bases reguladoras.

En cualquier caso, la competencia ejercida de forma principal o dominante es la educativa, pudiendo afirmarse, de principio, 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, como aquellas que 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 tres niveles: básico, intermedio y avanzado. Estos niveles se corresponderán, respectivamente, con los niveles A, B y C del MCERL, que se subdividen en los niveles A1, A2, B1, B2, C1 y C2 (art. 59). La Ley Orgánica remite a la actuación normativa de las Administraciones educativas la regulación de concretos aspectos del régimen de las escuelas oficiales de idiomas, centros donde se impartirán las enseñanzas de los niveles intermedio y avanzado (art. 60) y prevé que la superación de las exigencias académicas establecidas para cada uno de los niveles de las enseñanzas de idiomas dará derecho a la

obtención del certificado correspondiente, cuyos efectos se establecerán en la definición de los aspectos básicos del currículo de las distintas lenguas (art. 61.1). Previsiones en cuyo desarrollo se dictó el RD 1629/2006, cuyos artículos 2 y 4 regulan los indicados efectos de los certificados de nivel, en los términos indicados en la Consideración Primera de este Dictamen, llamando a las Administraciones educativas a determinar la valoración de los correspondientes certificados en los procesos de reconocimiento de méritos que gestionen.

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.

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 el reconocimiento de efecto acreditativo de competencias lingüísticas en los procedimientos que gestione a los certificados, títulos y diplomas que constituyen el objeto del Proyecto.

II. 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 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia).

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

A la vista del expediente remitido a este Consejo Jurídico puede afirmarse que, con carácter general, se han respetado las normas que rigen el procedimiento de elaboración de los reglamentos regionales, contenidas en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

No obstante, cabe hacer las siguientes observaciones:

a) No se han incorporado al expediente todas las versiones o borradores de los textos que se han ido redactando a lo largo del proceso de elaboración reglamentaria y que precedieron al texto sometido a la consideración de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que junto con el definitivo y que constituye el objeto de la consulta son los únicos que obran en el expediente en poder de este Órgano Consultivo. Con ello se nos priva de conocer la evolución, durante la gestación de la norma, del tratamiento dado a diversos extremos que han podido suscitar cierta controversia, al tiempo que se dificulta la comprensión de las alegaciones y consideraciones vertidas en los informes que jalonan el expediente, pues desconoce el Consejo Jurídico sobre qué concreta redacción de la futura norma se formularon.

b) En contra de lo preceptuado por el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, y más allá de alguna referencia genérica en la Exposición de Motivos o en los informes-memoria que jalonan el expediente, no se efectúa una justificación con el detalle suficiente de la base técnica que lleva a incorporar los diferentes certificados, títulos y diplomas que conforman el Anexo del Proyecto como acreditativos de una determinada competencia lingüística, como tampoco por qué se excluyen otros, lo que debería ser objeto de subsanación antes de la aprobación del Proyecto por el Consejo de Gobierno.

Así, a modo de ejemplo, entre los certificados que no se encuentran recogidos llama la atención la omisión del reconocido por la Orden de 14 de mayo de 2013, de la propia Consejería consultante, por la que se regula el programa de enseñanza bilingüe en centros de Educación Secundaria de la Región de Murcia y se aprueban las bases reguladoras de sucesivas convocatorias de selección de centros, cuyo artículo decimocuarto, 11 reconoce al alumnado que haya superado el Programa de currículo mixto relativo a la doble titulación de Bachillerato/Baccalauréat, Bachibac, haber alcanzado en la lengua francesa el nivel B2 del MCERL, con fundamento en el artículo 10 de la Orden Ministerial EDU/2157/2010, de 30 de julio, por la que se regula el currículo mixto de las enseñanzas acogidas al Acuerdo entre el Gobierno de España y el Gobierno de Francia relativo a la doble titulación de Bachiller y de Baccalauréat.

c) Como ha quedado indicado en la Consideración Segunda de este Dictamen, el ámbito donde de forma ordinaria operarán las previsiones del futuro Decreto es el de los procedimientos de personal en los que la posesión de una determinada competencia lingüística constituya un requisito o un mérito bien para la selección de los empleados públicos bien para la provisión de puestos de trabajo en la Administración.

Ello determinó que durante la elaboración del texto se consultara a las organizaciones sindicales, si bien no hay constancia formal en el expediente de dichas actuaciones, a la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, y que en el CRNCLE se prevea la presencia de un vocal de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería competente en materia de educación.

Ello hace que la norma proyectada, si bien no pueda considerarse como una disposición general sobre la función pública -lo que determinaría la preceptividad del informe del Consejo Regional de la Función Pública, ex artículo 13.2, letra b) del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero-, sí que tiene una clara incidencia sobre dicho ámbito, por lo que habría sido muy conveniente el sometimiento del Proyecto a dicho órgano.

Del mismo modo, habría sido también oportuno dar traslado del Proyecto al Servicio Murciano de Salud, como organismo público que realiza la selección y provisión de un relevante número de empleados públicos regionales.

CUARTA.- Observaciones al texto.

I. A la parte expositiva.

a) El antepenúltimo párrafo de la Exposición de Motivos señala que la futura norma "pretende asegurar que todas las certificaciones acreditativas de nivel de competencia lingüística que se recogen en el anexo garanticen la adquisición de las habilidades y destrezas mínimas que, para cada nivel, señala el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, no tanto la de establecer un instrumento de homologación de los distintos sistemas de evaluación y certificación empleados por las administraciones públicas e instituciones certificadoras".

La precisión que este último inciso introduce pretende evitar que pueda entenderse que el objeto del Proyecto es más amplio de lo que realmente es, lo que podría resultar, incluso, en una invasión de competencias estatales. Pero lo cierto es que, a pesar de esa advertencia, la Exposición de Motivos no alcanza a delimitar con precisión el objeto del futuro Decreto, pues en contra de lo allí expresado, aquél no pretende asegurar que las certificaciones garanticen un determinado nivel o la adquisición de una competencia, finalidad ésta más propia de aquellas otras normas que reglamenten la expedición de tales certificaciones, mediante el establecimiento de los requisitos y condiciones que hayan de superar y reunir quienes aspiren a ellas. Entiende el Consejo Jurídico que el objeto del Proyecto es mucho más limitado y se contrae a reconocer a dichas certificaciones plenos efectos acreditativos ante la Administración regional del nivel de competencia lingüística que en ellas se refleje, de modo que a sus poseedores les bastará con su presentación para que se les reconozca dicha competencia, sin que les sea exigible demostrarla por otros medios en el seno de los procedimientos gestionados por la Administración regional.

Debería, en consecuencia, modificarse la redacción del párrafo.

b) La referencia a los informes y consultas efectuados en la elaboración del Proyecto, como el del Consejo Escolar de la Región de Murcia, debe consignarse en párrafo independiente de la fórmula promulgatoria, en la cual de entre aquéllos únicamente debe figurar el presente Dictamen, para expresar si la norma se ajusta al mismo o se separa de él (Directrices 13 y 16 de las de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005).

c) La expresión que ha de utilizarse para manifestar que el futuro Decreto se adecua a las consideraciones esenciales de este Dictamen es "de acuerdo con el Consejo Jurídico" (art. 2.5 LCJ), no *"de acuerdo el Consejo Jurídico"*.

II. Al articulado.

- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Señala el precepto que el Proyecto tiene por objeto la regulación de un sistema de reconocimiento de competencias lingüísticas "en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de (sic) los entes públicos dependientes de la misma".

La utilización del término "Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia", ha de entenderse en el sentido que le confiere el artículo 1.1 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, es decir, como la integrada por la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y por los

organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad.

Se sugiere, en consecuencia, la supresión de la mención a los entes públicos dependientes de la misma, por su redundancia. Si, no obstante, se considera oportuno efectuar una referencia expresa a los entes instrumentales de la Administración, sería más preciso sustituir el concepto genérico de "ente público" por el de otras Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración regional. Esta terminología es la que se utiliza en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) (art. 2.2), en la legislación de contratos, en la de presupuestos (i.e., el artículo 1, letra c) de la vigente Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma) y en Leyes como la 9/2006, de 23 de noviembre, de creación del Instituto de Fomento de la Región de Murcia.

Y es que, como señalamos en nuestro Dictamen 114/2013, aunque el ordenamiento jurídico regional contiene referencias a determinadas entidades que denomina expresamente como "ente público", tales como el hoy extinto Ente Público del Agua o el ente público empresarial "Radiotelevisión de la Región de Murcia" (Ley 10/2012, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de Creación de Radiotelevisión de la Región de Murcia), lo cierto es que, más allá de la terminología utilizada para su denominación, el régimen de tales entidades permite reconducirlas, bien a la categoría de las entidades públicas empresariales (así lo establece expresamente el art. 1.1 de la Ley 4/2005, de 14 de junio, de creación del Ente Público del Agua) o, cuando menos, al más genérico de "Entidades de Derecho Público".

Puede que lo que se pretenda con la alusión a los entes públicos sea hacer extensiva la regulación proyectada a otras entidades de base privada, como las fundaciones creadas por la Comunidad Autónoma o las sociedades mercantiles regionales, que no estando integradas en la Administración regional en sentido estricto, mantienen con ella una relación de dependencia o vinculación que exige su tutela por parte de la misma. No obstante, en tales supuestos no sería adecuado el uso del término "ente público", sino en todo caso el de entes integrantes del sector público regional, que daría también cabida a los consorcios con participación autonómica.

- Artículo 2. Criterios generales de acreditación de la competencia en lenguas extranjeras en la Región de Murcia.

a) El apartado 2 regula la suficiencia de la aportación del certificado para considerar acreditada la correspondiente competencia lingüística, "sin necesidad de otro trámite administrativo".

Si entre esos otros trámites administrativos que no serán exigibles a los ciudadanos que presenten la certificación se pretende incluir la realización de pruebas de aptitud lingüística, dada su especificidad y peculiar tratamiento en los procedimientos de mérito, quizás sería conveniente citarlas de manera expresa, de forma que la presentación del certificado conlleve la exención de realización de la prueba, al modo de lo establecido en el artículo 4.8 RD 1629/2006.

b) De conformidad con el apartado 3, a los ciudadanos de países cuya lengua oficial sea inglés, francés, italiano o alemán y que hayan finalizado en sus países estudios equivalentes a los de Bachillerato en España, les será reconocido el nivel B2 en el correspondiente idioma.

No aparece justificado en el expediente por qué se limita esta norma a los ciudadanos de países que tengan los idiomas indicados como lengua oficial y no se extiende a los de otros Estados miembros de la Unión Europea cuyas lenguas oficiales se enumeran entre las que son objeto de las enseñanzas de idiomas a que se refiere el artículo 1.1 RD 1629/2006 (danés, finés, griego, irlandés, neerlandés, polaco, portugués, rumano y sueco).

A falta de una adecuada motivación, y dado que la previsión determina que se reconozca a los nacionales de unos determinados Estados miembro de la Unión unos conocimientos idiomáticos que se niegan a los de otros Estados asimismo comunitarios, reconocimiento que puede colocar en una mejor posición a aquéllos frente a éstos en orden a su participación en procedimientos gestionados por la Administración regional, al facilitarles la acreditación de una determinada competencia lingüística, considera el Consejo Jurídico que podría dar lugar a una aparente discriminación contraria al artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en cuya virtud en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad. Y ello considerando, además, que dicho precepto prohíbe no sólo las discriminaciones directas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación indirecta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (Sentencia de 4 octubre 2012, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, Comisión Europea contra Austria).

Por ello, y en la medida en que, como dicha sentencia recuerda con cita de otras anteriores, *"una restricción indirecta basada en la nacionalidad sólo podría justificarse si se basa en consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad de las personas afectadas proporcionadas respecto del objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional"*, debe justificarse en el expediente la existencia de tales circunstancias objetivas, lo que no consta que se haya hecho.

De no existir tales circunstancias justificativas de la diferencia de trato, debería evitarse, para lo que se sugiere una redacción similar a la siguiente:

"3. A los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea que hayan finalizado en su país estudios equivalentes a los de Bachillerato en España, les será reconocido el nivel B2 en el idioma que constituya la lengua oficial del respectivo Estado.

En los Estados que cuenten con más de una lengua oficial, el reconocimiento irá referido a aquella que se haya utilizado como vehicular para la enseñanza".

Esta observación tiene carácter esencial.

Entre las omisiones más significativas ha de destacarse la del idioma portugués, toda vez que los currículos básicos de las enseñanzas escolares de Educación Primaria (RD 126/2014, de 28 de febrero), Secundaria Obligatoria y Bachillerato (RD 1105/2014, de 26 de diciembre) contemplan como idioma a cursar en la asignatura "1ª Lengua Extranjera", no sólo las enumeradas en el Proyecto (inglés, francés, alemán e italiano), sino también el portugués, existiendo una especialidad en dicha lengua en los cuerpos docentes. El portugués es, asimismo, elegible en la prueba de idiomas de las de acceso a la universidad para mayores de 25 años (art. 12, RD

- Artículo 3. Aplicación de los criterios de reconocimiento.

El primer inciso del apartado 1 señala la preeminencia tanto de la normativa básica estatal como de la específica autonómica en materia de personal sobre la regulación ahora proyectada. Sin embargo, para evitar que erróneamente se pueda interpretar que se está aludiendo a una hipotética "normativa básica autonómica", se sugiere modificar el orden de los sustantivos y adjetivos, al modo siguiente: "a la normativa estatal de carácter básico o autonómica...".

- Artículo 5. Composición, organización y funcionamiento de la CRNCLE.

a) En orden a facilitar el funcionamiento ordinario de la Comisión, podría preverse ya en el Decreto la sustitución del Presidente por alguno de los Vicepresidentes, de modo similar a lo establecido en el artículo 23.2 LPAC.

Asimismo, cuando se establece que el Vicepresidente Secretario General de la Consejería proponente pueda delegar "por razones de fuerza mayor" en el Vicepresidente Director General competente en materia de enseñanzas de idiomas, parece que en realidad se está contemplando un supuesto de suplencia, por lo que sería más adecuado señalar que en los casos de vacancia, ausencia, enfermedad u otra causa justificada, el indicado Vicepresidente será suplido por el otro.

b) Por elementales motivos de seguridad jurídica, las causas que pueden dar lugar al cese anticipado de los vocales docentes deberían quedar especificadas en el Decreto o al menos remitir su determinación al Reglamento de organización y funcionamiento del órgano, no pudiendo quedar a la mera voluntad o decisión del Presidente de la Comisión.

c) En cuanto al régimen de las sesiones del órgano, podría preverse la realización de reuniones extraordinarias a solicitud de un determinado número de vocales, pues de lo contrario quedaría a la sola decisión del Presidente la celebración de tales sesiones.

- Artículo 6. Funciones de la Comisión de Reconocimiento de Niveles de Competencia en Lenguas Extranjeras.

Debe preverse, junto a la ampliación del catálogo de títulos y certificados acreditativos, la eventualidad de la exclusión de alguno o algunos de aquellos, lo que podría ocurrir si se alteraran los criterios técnicos exigibles para el reconocimiento a que se refiere el apartado 1 del precepto o ante una modificación en los estándares reguladores del correspondiente certificado que no lo hicieran compatible con los referidos criterios de reconocimiento.

De hecho, así lo establece la Disposición adicional primera al señalar que el anexo podrá ser modificado mediante la supresión de los títulos o certificados ya establecidos a propuesta del Consejero de educación y a propuesta a su vez de la Comisión.

Procede, en consecuencia, coordinar ambos preceptos, incluyendo entre las funciones que el artículo 6 atribuye a la Comisión la propuesta de supresión de certificados y títulos contenidos en el anexo.

-Disposición adicional primera. Modificaciones en el anexo.

Podría suprimirse el último inciso "a que se refiere el artículo 2", dado que no alcanza a entenderse dicha remisión interna.

- Disposición adicional segunda. Aprobación del reglamento de funcionamiento de la Comisión de Reconocimiento de Niveles de Competencia en Lenguas Extranjeras.

El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en el Título II, Capítulo II LPAC, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran. El artículo 23.3 de la Ley 7/2004, por su parte, concreta o limita tales peculiaridades organizativas a las que establece la propia Ley regional o la norma de creación del órgano.

Más allá de este régimen legal, el artículo 22.2 LPAC únicamente prevé la posibilidad de completarlo mediante la aprobación por el propio órgano de unas normas de régimen interno cuando se trate de órganos colegiados representativos, es decir, aquéllos en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales o los que se compongan de representaciones de diversas Administraciones Públicas, circunstancia esta última que se cumple en el presente supuesto toda vez que junto a los miembros extraídos de la Administración regional se prevé una representación de las Universidades, las cuales, a pesar de su vinculación con aquélla no cabe considerarlas como partes integrantes de la misma.

El segundo párrafo de la disposición adicional objeto de esta consideración, en la medida en que determina el régimen jurídico general a que habrá de sujetarse la Comisión, debería contener una alusión a la Ley 7/2004 y reubicarse, pasando al articulado del Proyecto, más concretamente al precepto que crea el órgano (art. 4), bien mediante su refundición con el artículo 4.3, bien constituyendo un nuevo apartado del indicado artículo.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la futura disposición, que

habrá de adoptar la forma de Decreto.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado a sus normas reguladoras, sin perjuicio de las omisiones puestas de manifiesto en la Consideración Tercera de este Dictamen.

TERCERA.- Reviste carácter esencial la observación efectuada al artículo 2.3 en relación con la ausencia de justificación de la existencia de circunstancias objetivas que justifiquen una diferencia de trato por razón de nacionalidad.

CUARTA.- El resto de observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

