

ORDEN DE LA CONSEJERA DE EDUCACIÓN, POR LA QUE SE DA INICIO AL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO PARA LA ENSEÑANZA DEL EUSKERA Y DE LAS LENGUAS.

La Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, tiene por objeto regular el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, estableciendo en su artículo 12.1 que estos procedimientos se iniciarán por Orden del consejero o consejera titular del Departamento competente por razón de la materia sobre la que versen. Asimismo, el artículo 13.1 de la citada Ley establece los requisitos y el contenido mínimo que debe reunir dicha orden de iniciación.

El primer paso en la elaboración del Decreto ha sido el de la consulta pública. Dentro de la fase de iniciación que regula el artículo 11 de la Ley 6/2022. Siendo esto así, con fecha 11 de noviembre de 2025 se publicó la Resolución por la que se establece el trámite de consulta previa, estableciendo un plazo de diez días hábiles para que las instituciones afectadas, la ciudadanía y sus entidades presentasen sus sugerencias y comentarios.

Objeto y finalidad de la norma

Se ha iniciado el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto cuyo objeto es determinar la composición y funciones del Instituto para la Enseñanza y Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas.

Los retos a los que se enfrenta la sociedad vasca en materia educativa en las últimas décadas han cambiado y requieren de nuevas estructuras y propuestas para dar respuesta a la nueva realidad.

Mediante el Decreto pasarán a ser funciones del Instituto para la Enseñanza del Euskera y de las Lenguas, tanto las funciones que hasta ahora viene desempeñando el Servicio de Euskera del departamento competente en materia de educación, como las funciones de la sección de euskera, plurilingüismo e interculturalidad de HEZILAB.

Este órgano dependiente del Sistema Educativo Vasco tendrá como funciones principales la elaboración de metodologías lingüísticas y la formación del profesorado, con el fin de reforzar su actitud, progreso e implicación lingüística, de acuerdo con las exigencias del sistema educativo en cada contexto.

Viabilidad jurídica y material

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en virtud de la disposición primera de la Constitución, reconoce a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia en materia de educación.

La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, estableció en su capítulo segundo que el Gobierno Vasco adoptará las medidas oportunas para la progresiva generalización del bilingüismo en la enseñanza en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Decreto 138/1983, de 11 de julio, por el que se regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco, estableció el marco normativo necesario para la ejecución anual de los programas de formación y capacitación lingüística del profesorado que imparte docencia en los centros docentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



El artículo 12 de la Orden de 1 de agosto de 1983 (BOPV de 19 de agosto), del Departamento de Educación y Cultura, establece lo siguiente:

“El Departamento de Educación y Cultura adoptará las medidas oportunas a fin de garantizar el uso ambiental del euskara, haciendo del mismo un vehículo de expresión normal, tanto en las actividades docentes como extradocentes en el ámbito educativo”.

La Orden de 28 de enero de 1994 regula el programa IRALE. Tiene por objeto euskaldunizar y/o alfabetizar al profesorado que ejerce la docencia en centros de enseñanza de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en última instancia, lograr la capacitación idiomática específica de dicho profesorado a fin de que pueda impartir, con la destreza necesaria y la cualificación exigida legalmente, clases de o en euskera.

El Decreto 84/2019, de 11 de junio, por el que se regula el Programa Ulibarri de normalización lingüística en los centros docentes no universitarios, especifica en su Capítulo II que el objetivo del programa es fomentar el uso del euskera en los centros educativos y ayudar al alumnado a alcanzar la competencia comunicativa en euskera establecida en el perfil de salida.

La Convocatoria Unificada Nolega es una convocatoria de subvenciones para ayudar a euskaldunizar el entorno de los centros escolares. Con este objetivo, el Departamento de Educación adaptó en 1984 un paquete de iniciativas denominado NOLEGA, que, a partir de ese momento y hasta la actualidad, ha venido articulando, organizando y/o subvencionando de forma ininterrumpida diversas iniciativas. De cara a incrementar el uso oral, cada año ha ofrecido un amplio abanico de convocatorias.

La Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, determina que la educación vasca se configura como un sistema plurilingüe que se centra en el euskera y se articula a través de, al menos, las dos lenguas oficiales y una lengua extranjera, que orientarán los aprendizajes para garantizar la cohesión social y la competencia comunicativa de la ciudadanía en las dos lenguas oficiales. Esta Ley pretende hacer posible que todo el alumnado, con independencia de su origen familiar, conozca al mismo nivel las dos lenguas oficiales al finalizar sus estudios, así como el conocimiento de al menos una lengua extranjera.

Repercusiones en el ordenamiento jurídico

La Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, determina en su artículo 90 la creación, naturaleza y fines del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas.

En él se determina que se trata de un órgano con autonomía funcional, adscrito al departamento competente en materia de educación.

Entre sus principales funciones se encuentran la elaboración de metodologías lingüísticas y la formación del profesorado con el fin de reforzar su actitud, progreso e implicación lingüística en función de los requerimientos del sistema educativo en cada contexto.

El mismo artículo determina que el Instituto asumirá las funciones que desde su creación ha venido desarrollando el Servicio de Euskera del departamento competente en materia de educación.

Asimismo, el mismo artículo establece que el Gobierno Vasco determinará mediante decreto la composición y funciones del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas. De acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2023, y contemplará la facultad de aprobar su reglamento de organización y funcionamiento, en el marco de lo que se disponga reglamentariamente.

El Decreto 381/2024, de 19 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, determina en su artículo 2.3 que el Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas es un órgano adscrito al Departamento de Educación.

Asimismo, el artículo 4 establece que, bajo la dependencia de la consejera o consejero, el Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas ejercerá las funciones que establece la normativa vigente.

La Disposición Adicional Cuarta establece que mediante Decreto acordado en Consejo de Gobierno, a propuesta motivada de la persona titular del departamento competente en materia de educación, se nombrará a la persona titular del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas, que será la responsable de tramitar y dirigir el proceso de elaboración del Decreto por el que se determina la composición y funciones del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas. Dicho decreto deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno en el plazo máximo establecido por la Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El presente proyecto de Decreto se encuentra recogido en el punto 8.3 del Plan Anual Normativo aprobado en Sesión de Gobierno de 2 de febrero de 2025.

Incidencia presupuestaria

No se prevé incidencia en el incremento presupuestario ya que se utilizarán las infraestructuras y recursos existentes.

Trámites e informes procedentes

De conformidad con lo dispuesto en el apartado e) del artículo 13.1 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, la orden de inicio señalará los trámites e informes que se estimen procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta. A la vista de lo expuesto, a continuación se detallan los trámites e informes que, en principio, se requieren para la elaboración y aprobación del proyecto de Orden previsto:

1.- Publicación de la Orden de inicio en el tablón de anuncios de la sede electrónica y en Legesarea.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, la presente orden de inicio se publicará en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Asimismo, la presente Orden se insertará en el espacio colaborativo de conocimiento compartido Legesarea.

2.- Audiencia e información pública.

Una vez aprobado con carácter previo el texto normativo, se someterá al trámite de audiencia e información pública previsto en el artículo 17 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

3.- Informe de impacto en función del género.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.4 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, una vez redactado el texto del proyecto, se procederá a redactar el Informe de Impacto en Función del Género.

4.- Informe jurídico.

El artículo 15.3 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, establece que el contenido y análisis jurídico del expediente podrá evacuarse a través de un informe jurídico específico emitido por el servicio jurídico del departamento. Se solicitará informe para la defensa jurídica de las bases del proyecto, la adecuación de su contenido a la ley y la observancia de las directrices de técnica normativa.

5.- Tramitación de urgencia.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, podrá acordarse la tramitación urgente del procedimiento de elaboración cuando concurren razones imperiosas de interés público o circunstancias excepcionales que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan su aprobación urgente.

Asimismo, se acordará la tramitación de urgencia cuando sea necesaria la entrada en vigor de la norma en el plazo exigido para la transposición de directivas o para su adaptación a la legislación básica estatal o a las decisiones de los jueces que declaren la inconstitucionalidad o la invaliden.

En el caso de la disposición proyectada, la tramitación de urgencia viene justificada por:

5.1.- Introducción: contexto normativo y laguna normativa.

La Ley 7/2023, de 21 de diciembre, de Educación, creó el Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas (artículo 90) como órgano con autonomía funcional. Sin embargo, la propia ley prevé que tanto la composición como las funciones de los Institutos deban ser desarrolladas mediante decreto.

La Disposición Final Segunda de la citada Ley establece que *"el Gobierno Vasco o el consejero o consejera del departamento competente en materia de educación que tenga atribuida la competencia normativa de desarrollo de una determinada materia deberán aprobar, en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley, las disposiciones reglamentarias que se prevean para el desarrollo de este texto normativo"*.

La ley entró en vigor en febrero de 2024, por lo que ya ha transcurrido el plazo otorgado para la aprobación de las disposiciones normativas reglamentarias.

Por su parte, el Decreto 381/2024, de 19 de noviembre, aunque establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, no desarrolla los aspectos específicos necesarios para la regulación del Instituto, ni regula la estructura funcional, ni el marco procedimental propio, ni la atribución competencial concreta de las principales actuaciones.

En consecuencia, en la actualidad el Instituto está funcionando sin una base jurídica completa y específica, lo que genera dificultades en la gestión, fiscalización y seguridad jurídica.

5.2.- El núcleo del problema.

Las dificultades más evidentes en la tramitación del Decreto y no previsibles hasta el momento han sido: la necesidad de tiempo para abordar y diseñar una nueva actividad laboral de carácter más amplio que la del servicio del euskera como

consecuencia de la creación de la nueva Dirección (elaboración de la nueva misión y visión, necesidad de crear nuevas alianzas, necesidad de tiempo para estructurar las funciones del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas); la necesidad de tiempo para la estabilización y los cambios de personal derivados del proceso de consolidación y traslado de compañeros; la necesidad de conocimiento y tiempo para gestionar las dificultades que la situación jurídico-administrativa actual ha generado.

La ausencia de Decreto plantea un problema normativo en las funciones del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas: las actuaciones carecen de un fundamento jurídico específico y autónomo, lo que genera una seguridad jurídica débil.

El problema no es operativo, es normativo.

Las principales actuaciones que realizar —convocatorias, prórrogas de comisiones de servicio, contratación de personal— carecen de un marco normativo propio y autónomo. Conclusiones:

- No existe una atribución competencial clara y expresa.
- Falta de definición de un marco procedimental reglado y estable.
- Las actuaciones están obligadas a basarse en normas de carácter general o en interpretaciones extensas.
- Seguridad jurídica débil e inestable.

Todo ello pone en peligro la estabilidad y legalidad de la actuación administrativa, especialmente en la fiscalización y el control jurisdiccional.

5.3.- Problemas que surgen en estos momentos a causa de la falta de decreto

5.3.1. Convocatorias (Programa IRALE y otros)

- La base jurídica no es suficientemente precisa. Los órganos competentes para la gestión de las convocatorias vinculadas al programa IRALE no están claros en la medida en que no cuenta con una viceconsejería.
- En el nivel competencial que firma la convocatoria aparecen incongruencias (ya que la orden debe ser firmada por el consejero o consejera y unas resoluciones son firmadas por el director o directora y otras por el viceconsejero o viceconsejera). La ausencia del decreto dificulta la identificación del órgano competente en las diferentes fases de los procedimientos.
- Existe un mayor riesgo de reclamación y se agota la vía administrativa ante un órgano superior.
- En la fiscalización y control jurisdiccional surgen dudas que pueden ralentizar o bloquear los procesos.

5.3.2. Prórroga de la comisión de servicios

- No existe un mecanismo reglado de extensión. La falta de RPT genera problemas en la creación, desempeño y prórroga de las comisiones de servicios.
- El Departamento basa su actuación en soluciones temporales.
- La continuidad funcional se encuentra en situación de riesgo.

5.3.3. Contratación de personal y estructuración de puestos

- La débil cobertura jurídica en la contratación de personal por falta de reconocimiento legislativo de la estructura o programa.
- Imposibilidad de definir el número de puestos de trabajo de forma que no se pueden justificar adecuadamente las necesidades organizativas.
- El personal de las delegaciones territoriales del Departamento de Educación se encuadra en el ámbito SECCIÓN DE EUSKERA de la Dirección de

Aprendizaje e Innovación, por lo que puede haber dificultades para dar respuesta a la actividad del Instituto, o incluso para garantizar su sostenibilidad.

- En ausencia de RPT existe el riesgo de cuestionar la permanencia del personal de la misma.
- La falta de definición de los perfiles profesionales que el Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas necesita para orientar su actividad profesional genera dificultades a la hora de distribuir responsabilidades o crear puestos de trabajo.
- La propia Dirección de Presupuestos advierte de la falta de fundamentación jurídica suficiente, lo que aumenta el riesgo de fiscalización negativa.

5.3.4. Centros IRALE y actividades complementarias

- Falta de claridad en las funciones y estructuras.
- Dado que los centros se van a gestionar a partir de ahora por el Instituto, queda pendiente definir las responsabilidades de gestión y funcionamiento de los mismos.
- Algunas actividades no están formalmente recogidas, aunque se realizan fácticamente.
- El intercambio entre EIMA, LANEKI y otras estructuras no está definido normativamente.

Es decir, todo lo realizado se basa en "reparaciones administrativas", no en un marco jurídico estructurado

5.4. Mejoras que supondría el Decreto

5.4.1. Atribución competencial

- Se determinarán los cargos responsables de la firma de las convocatorias, resoluciones y otros actos jurídicos.

5.4.2. Marco procedimental propio

- Se regularán las convocatorias, comisiones de servicio, seguimientos y procedimientos organizativos.
- La gestión será estándar, estable y previsible.

5.4.3. Seguridad jurídica

- Se reforzará la legalidad de los actos y se reducirán los riesgos de fiscalización.
- Se garantizará la estabilidad y protección de la actividad del Instituto.

5.4.4. Política y estructura de personal

- La RPT y las necesidades se definirán de forma coherente y estructurada.
- Se dará una sólida cobertura jurídica a la contratación.

5.4.5. Eficiencia administrativa

- Agilidad y eficacia en la gestión.
- Agilizar los procesos y eliminar dudas.

5.5. Conclusión

La ausencia de Decreto afecta directamente a la actividad del Instituto, ya que perjudica seriamente su estabilidad y seguridad jurídica. Por otra parte, el plazo fijado por la Ley para este desarrollo normativo ya ha sido superado por razones ajenas al instituto. Por último, las razones que nos han traído a esta situación eran difíciles de prever.

Por todo ello, se hace imprescindible la tramitación urgente del presente Decreto, ya que las consecuencias que dicha urgencia podría tener sobre las garantías del procedimiento se representan mucho más leves que las que su ausencia afecta a la actividad diaria del Instituto.

6.- Informe de impacto en la empresa.

El artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco nº 132, de 6 de julio de 2012) establece que, con carácter previo a cualquier nueva regulación o norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno Vasco elaborará un informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

7.- Informes y dictámenes preceptivos.

Se solicitarán los siguientes informes de carácter no esencial:

- Informe jurídico
- Informe de verificación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas sobre la incidencia de las disposiciones de carácter general en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística. Ello es exigido por el artículo 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- Informe del Consejo Vasco de Formación Profesional
- Informe del Consejo Escolar

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, todos estos informes no esenciales se realizarán de forma simultánea y durante un plazo común de un mes a partir de la publicación en la sede electrónica de la Administración General de la Comunidad Autónoma del texto de la disposición que cuente con aprobación previa.

8.- Informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial.

El artículo 19 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, dispone que una vez completado el expediente de acuerdo con los trámites previstos en los artículos anteriores, se deberán solicitar y cumplimentar los siguientes informes:

- Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico.

9.- Expediente final y memoria sucinta del procedimiento.

El expediente final se conformará conforme a lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 6/2022. Asimismo, se adjuntará una memoria sucinta de todo el procedimiento, con el contenido que se señala en los párrafos 2 y 3 del citado artículo 24.

10.- Documento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y remisión al Parlamento Vasco.

Una vez tramitado completamente el expediente, se recabará el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y se remitirá la misma documentación al Parlamento Vasco, de conformidad con lo exigido por la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

11.- Transparencia.

Toda la información de relevancia jurídica que se vaya generando en el transcurso del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto deberá ser publicada en el portal de la normativa vasca Legegunea, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

12.- Aprobación por el Consejo de Gobierno.

Finalizado el procedimiento de elaboración, el proyecto de decreto deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 6/2022.

Identificación preliminar de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la disposición.

El presente proyecto de decreto se somete al trámite de consulta pública previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 11 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, para recabar la opinión de las personas y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma.

La presente propuesta normativa no tiene incidencia significativa en la actividad económica.

Técnica para la traducción o redacción bilingüe.

La redacción del proyecto de Decreto deberá efectuarse conforme a lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013. Mediante este acuerdo se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden.

El sistema que se utilizará para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, será el de traducción por el Servicio Oficial de Traductores (IZO), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2022 y en el Decreto 48/2012, de 3 de abril, por el que se determina la centralización de los servicios transversales de traducción de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos.

Tramitación del procedimiento a través de Tramitagune

La tramitación del procedimiento se realizará a través de la aplicación informática "Tramitagune", de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 54/2025, de 20 de mayo, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba el Modelo Básico de

Tramitación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones Normativas de Carácter General, en virtud de lo establecido en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

En su virtud,

RESUELVO

Primero.- Ordenar el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de decreto por el que se determina la composición y funciones del Instituto para la Enseñanza del Euskera y de las Lenguas.

Segundo.- Declarar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, reduciendo a la mitad los plazos para la emisión de informes o alegaciones previstos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Tercero.- El procedimiento de elaboración de dicho proyecto deberá ajustarse a lo establecido en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, y se someterá a los trámites e informes que se estimen procedentes.

La consejera de Educación