



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **194/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de agosto de 2012, 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, Formación y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 25 de julio de 2012, sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 286/2007, de 7 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **250/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Consejería de Educación, Formación y Empleo elabora un primer borrador de Decreto por el que se modifica el 286/2007, de 7 de septiembre, que establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El borrador se acompaña de los siguientes trámites y documentos:

- Memoria justificativa que señala como finalidad del futuro Decreto la de atender una demanda social y posibilitar que la segunda lengua a impartir en el tercer ciclo de la Educación Primaria no sea únicamente el francés, como ocurre en la actualidad, y se pueda ofrecer formación en alemán. Para ello, procede a modificar el Anexo del Decreto regional citado, que prevé que la francesa sea la única segunda lengua extranjera a impartir en los centros educativos, y establece un currículo de carácter genérico que permita su aplicación a cualquier lengua. Se indica, asimismo, que la norma debe estar vigente para el inicio del curso académico 2012-2013.
- Informe-propuesta del Director General de Planificación y Ordenación Educativa al Consejero de adscripción, para la promulgación de la norma como Decreto.
- Informe sobre impacto de género.
- Informe de la Inspección de Educación, que realiza observaciones de redacción y de coherencia interna de la norma modificada.

SEGUNDO.- El 3 de mayo de 2012, el Servicio Jurídico de la Consejería promotora de la iniciativa normativa emite informe que pone de relieve la omisión de trámites preceptivos (relación de disposiciones cuya vigencia se verá afectada por la entrada en vigor de la futura norma, estudio económico, propuesta del Consejero al Consejo de Gobierno e informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia).

Formula, asimismo, observaciones relativas al contenido del Proyecto, que se refieren a la técnica normativa, a la entrada en vigor y al respeto de las enseñanzas mínimas y su necesaria integración en el currículo, apuntando dos concretos extremos en que esta incorporación no se habría realizado.

TERCERO.- Valoradas las indicadas aportaciones del Servicio Jurídico por la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, se establece como fecha de entrada en vigor de la futura norma el 1 de septiembre de 2012, lo que determina la atribución de carácter urgente a su tramitación.

Se afirma, asimismo, que se incorporan los trámites omitidos, con la relación de disposiciones afectadas por la futura norma, que se concretan en el Anexo I del Decreto 286/2007, y la propuesta del Consejero de Educación al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto.

El estudio económico cifra el gasto en 3.680.000 euros anuales, correspondientes a los 92 maestros necesarios para impartir dos horas de clase semanales en los 1.150 grupos de alumnos de los centros públicos. Se informa, no obstante, que dicho gasto ya se encuentra previsto en los presupuestos autonómicos, toda vez que ya se viene impartiendo la segunda lengua extranjera (francés) en el segundo ciclo, y que lo que permite el futuro Decreto es sustituir aquélla por otra, el alemán, no la impartición de ambas para el mismo alumnado.

CUARTO.- La incorporación al texto de las observaciones al contenido formuladas por el Servicio Jurídico da lugar a una nueva versión del Proyecto, la segunda, que se somete a la consideración del Consejo Escolar de la Región de Murcia.

En sesión de 27 de junio de 2012, el referido órgano consultivo aprueba su dictamen 19/2012, en sentido favorable al Proyecto, si bien formula diversas observaciones relativas a la necesidad de establecer criterios para la elección de qué segunda lengua extranjera ha de impartirse en cada centro y quién adopta dicha decisión, así como la conveniencia de garantizar la continuidad de la formación en esa lengua mediante la consideración de la oferta de la misma en los centros de Secundaria del entorno del colegio de Primaria.

También se realizan diversas sugerencias de redacción.

QUINTO.- Valoradas las observaciones y sugerencias del Consejo Escolar por parte de la Dirección General promotora del Proyecto, se asumen e incorporan al texto, salvo las relativas a la elección de la segunda lengua extranjera a impartir.

SEXTO.- Elaborado un tercer borrador del texto, se evaca el informe de la Vicesecretaría, se adjunta un índice de documentos y un extracto de secretaría y se remite el expediente a la Dirección de los Servicios Jurídicos para su preceptivo informe, que se emite el 11 de julio. Este órgano pone de manifiesto ciertos déficits participativos respecto de órganos y colectivos cuya audiencia habría sido conveniente u oportuna (Consejo Económico y Social y comunidad docente, más allá de la participación institucional instrumentada a través del Consejo Escolar) y formula dos sugerencias de redacción que, de conformidad con la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, habrían sido recogidas en el texto, dando lugar a la versión definitiva del mismo que, diligenciado por el Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, constituye el objeto de la consulta.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado un "extracto de documentos" se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 25 de julio de 2012.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen y tramitación de urgencia.

I. El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, en virtud 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).

En el Proyecto sometido a consulta, que pretende modificar el Decreto 286/2007, cabe advertir idénticas características a las que ya apreció este Consejo Jurídico en el Dictamen 107/2007 para declarar su carácter preceptivo, con ocasión del análisis del texto que a la postre se convertiría en dicha disposición. En efecto, concurren en el futuro Decreto las notas que lo caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que el objeto de la norma proyectada es modificar el currículo de la Educación Primaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por ésta en cumplimiento de lo establecido por el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE).

El Proyecto persigue sustituir el currículo del francés que, como única segunda lengua extranjera prevé el Decreto que se pretende modificar, por un currículo más genérico, aplicable tanto al francés como a cualquier otro idioma que pueda establecerse como segunda lengua extranjera a impartir en el tercer ciclo de la etapa.

Nos encontramos, como más adelante se detalla en la Consideración Segunda de este Dictamen, con un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la norma básica, carácter que corresponde a la LOE en virtud de su Disposición final quinta.

Cabe, en definitiva, considerar el texto sometido a consulta como desarrollo de legislación básica estatal y el Dictamen solicitado como preceptivo.

II. La urgencia en la tramitación.

La consulta solicita expresamente que el presente Dictamen se dicte en el plazo de urgencia que contempla el artículo 10.5 LCJ.

Sin embargo, 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.

No obstante, el Consejo Jurídico es consciente de las peculiares características que concurren en la normativa de enseñanza y entiende la conveniencia de que la norma proyectada esté en vigor antes del comienzo del nuevo curso académico, en orden a posibilitar la impartición de las enseñanzas a que se refiere. En consecuencia, procede a otorgarle la suficiente prioridad en su tramitación como para permitir que este Dictamen esté en poder de la Consejería consultante con anterioridad a la fecha prevista para la entrada en vigor de la futura norma y proceda, si así lo estima oportuno, a efectuar las adaptaciones en el texto que en el presente se sugieren.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación normativa.

Como ya se adelantó en la Consideración precedente, el Proyecto constituye un desarrollo directo del artículo 6.4 LOE, según el cual "las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores"; y del RD 1513/2006, de 7 de diciembre, que establece dichos aspectos básicos y que constituyen las enseñanzas mínimas de cada etapa.

La competencia de la Administración regional para fijar el currículo de la Educación Primaria deriva del artículo 16 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma 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. 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, en su Anexo, prevé, 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.

Las referencias legislativas concretas a la iniciativa normativa que ahora se proyecta han de buscarse en el artículo 18.4 LOE, según el cual las Administraciones educativas podrán añadir una segunda lengua extranjera en el tercer ciclo de la etapa.

En ejercicio de sus competencias normativas y de la habilitación reglamentaria contenida en la legislación estatal,

la Comunidad Autónoma dicta el Decreto 286/2007 -cuya modificación ahora se pretende-, desarrollando esta posibilidad y estableciendo el currículo del francés como segunda lengua extranjera a impartir en el tercer ciclo.

Por Orden de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, de 13 de septiembre de 2007, por la que se regula la implantación y el desarrollo de la Educación Primaria, los términos de mera posibilidad en que se expresan las anteriores normas, se tornan preceptivos, al disponer que "*todos los alumnos cursarán en el tercer ciclo una segunda lengua extranjera*" (art. 5.3).

En conclusión, y como de forma reiterada viene señalando este Consejo Jurídico al ser consultado sobre las normas que persiguen establecer los currículos de las distintas enseñanzas y niveles educativos, la extensión de la competencia regional de desarrollo legislativo, su coherencia con la habilitación normativa genérica contenida en la LOE (Disposición Final Sexta y la no inclusión de la fijación de los currículos entre aquellas materias que merecen la reserva de regulación a favor del Estado (Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación), permiten concluir que la Comunidad Autónoma puede establecer y modificar el currículo de la Educación Primaria. 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 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.

Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, constando asimismo los preceptivos informes del Consejo Escolar de la Región de Murcia y de la Dirección de los Servicios Jurídicos. No obstante, ha de advertirse, como ya hicieramos en nuestro Dictamen 107/2007, el déficit participativo que supone obviar lo establecido por Orden de 9 de enero de 2002, de la Consejería de Educación y Universidades, en cuanto al procedimiento para la elaboración de las propuestas curriculares para las etapas educativas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato de la Región de Murcia. Según su parte expositiva, para la elaboración del currículo de las diferentes etapas, la entonces Consejería de Educación y Universidades articula un plan de actuación en el que se atribuye al profesorado la posibilidad de participar en el proceso de elaboración de dichas regulaciones, porque por su preparación, experiencia y conocimiento de la realidad educativa, su aportación puede ser de gran relevancia y utilidad para una mayor adecuación de los diseños curriculares a las necesidades educativas de los alumnos. La Consejería de Educación y Universidades también adquiere el compromiso de facilitar cauces de participación.

Sin embargo, y a pesar de que ya la Dirección de los Servicios Jurídicos advirtiera al Departamento consultante que dicha participación se había obviado en el presente supuesto, ninguna mención se efectúa en el expediente a que, para la elaboración del currículo, se haya seguido el procedimiento establecido en la referida Orden, inspirada en un criterio participativo que la propia Consejería se comprometió a potenciar.

CUARTA.- La incorporación al texto de las enseñanzas mínimas.

Tal como señalábamos en nuestro Dictamen 107/2007, la peculiar naturaleza del conjunto normativo en que se insertará el futuro Decreto incide sobre los límites para el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración regional, en orden a la aprobación del currículo.

La Exposición de Motivos de la LOE afirma que la definición y organización del currículo constituye uno de los elementos centrales del sistema educativo, definiéndolo como el "*conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas*" (artículo 6.1 LOE). Constituye, en definitiva, el instrumento normativo para perfilar las líneas esenciales que configuran cada enseñanza, posibilitando su adaptación a la realidad social de cada Comunidad Autónoma, mediante la atribución de su establecimiento a las respectivas Administraciones educativas.

La necesidad de reducir las diferencias regionales a una mínima unidad, que permita dotar de homogeneidad al sistema educativo, asegurando tanto una formación común a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que hayan recibido las enseñanzas, como la validez en todo el territorio nacional de los títulos, determina la reserva al Gobierno de la Nación de la competencia para fijar los elementos básicos del currículo, en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación (artículo 6.2 LOE). Tales elementos básicos, que constituyen los contenidos mínimos de cada enseñanza, "*formarán parte*" (artículo 6.4 LOE) de los currículos aprobados por las Administraciones educativas, que a su vez, serán desarrollados y completados por los centros docentes en uso de su autonomía.

En esta materia, por tanto, las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico no se rigen únicamente por las generales del modelo binómico "bases más desarrollo", que permiten a la Comunidad Autónoma el desarrollo normativo de las bases estatales con el límite sustancial de su no contradicción. En la fijación del currículo, a ese condicionante de corte negativo se añade otro de sesgo positivo, cual es la preceptiva inclusión de las enseñanzas mínimas estatales en la norma que las desarrolla, como garantía reforzada de respeto, en la medida en que han de ser asumidas e incluidas como contenido propio, formando parte integrante de la norma autonómica.

Ya en el Dictamen 160/2002 calificamos los reales decretos aprobatorios de los elementos básicos del currículo como normas de mínimos, en la medida en que establecen ese ineludible común denominador propio de toda norma básica, que ofrece un cimiento único sobre el que construir las diversas regulaciones autonómicas adaptadas a la respectiva realidad regional. En consecuencia, el Consejo Jurídico no encuentra obstáculo en que las enseñanzas mínimas sean completadas y desarrolladas por la Comunidad Autónoma, mediante el establecimiento de prescripciones no previstas en aquéllas, es decir, ampliando los contenidos, objetivos o finalidades de cada enseñanza, aunque siempre con el límite de su compatibilidad material y complementariedad respecto a los establecidos por las enseñanzas mínimas.

Ahora bien, dado que deben formar parte, necesariamente, de los currículos, lo que no puede admitirse es la omisión en éstos de algún elemento de dichas enseñanzas mínimas.

Del mismo modo, el mandato legal básico de que las enseñanzas mínimas formen parte de los currículos, refuerza la necesidad de que los contenidos normativos trasladados de la legislación estatal a la regional lo sean en su

literalidad, evitando cualquier alteración o matización que, por definición, repugna al concepto de enseñanza mínima, en la medida en que su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo podría verse afectada. Y es que no cabe alterar su redacción, cuando al hacerlo se pierden o se introducen matices o giros de relevancia sustantiva o material y no meramente nominal o de estilo, modificando el contenido básico mismo e incumpliendo, en consecuencia, la obligación legal de integrar las enseñanzas mínimas en el currículo.

De conformidad con el Anexo II RD 1513/2006, área de conocimiento "Lengua extranjera", cuando las administraciones educativas incorporen a las áreas de la Educación Primaria una segunda lengua extranjera, las enseñanzas mínimas serán las establecidas para la lengua extranjera en el primer ciclo de la etapa con las adaptaciones pertinentes exigidas por las características y la competencia lingüística general del alumnado. En consecuencia, serán las enseñanzas mínimas de la lengua extranjera establecidas para el primer ciclo el referente normativo básico del currículo que se pretende aprobar.

De conformidad con lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que debe adecuarse la redacción de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación, a los establecidos por la norma básica, sin perjuicio de la ampliación de tales contenidos y de la previsión de nuevos objetivos o criterios adicionales, advirtiéndose en el Anexo del Proyecto omisiones y variaciones en la incorporación de las enseñanzas mínimas que, dada la ausencia de justificación en el expediente acerca de su ajuste a las mismas, impiden considerar cumplida la exigencia del artículo 6.4 LOE relativa a que aquéllas formarán parte de los currículos.

Así, a modo de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, el objetivo número 2 es más limitado que el establecido por la norma básica, pues si en ésta la expresión e interacción oral en lengua extranjera se formula sin mención a los interlocutores del alumno, en el currículo proyectado se limita dicha comunicación verbal al ámbito de la clase, sólo con los docentes y otros alumnos. Esta limitación también se refleja en el contenido 3 del bloque 1, al constreñir la interacción oral a las necesidades de comunicación habituales en el aula, a pesar de que los contenidos básicos no establecen tal restricción, por lo que la interacción oral debería ser no sólo en el ámbito del aula, sino también en situaciones sencillas y rutinarias de la vida.

Entre los contenidos del bloque 4 del futuro currículo (aspectos socioculturales y conciencia intercultural), no se alcanza a identificar el básico definido por el RD 1513/2006, como "*reconocimiento y aprendizaje de formas básicas de relación social en lengua extranjera*". Lo mismo ocurre con el criterio de evaluación básico número 7, "*Mostrar interés y curiosidad por aprender la lengua extranjera y reconocer la diversidad lingüística como elemento enriquecedor*".

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente para dictar la norma sometida a consulta, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno, mediante Decreto.

SEGUNDA.- La tramitación del Proyecto ha seguido las normas que regulan el ejercicio de la potestad

reglamentaria, sin perjuicio del déficit participativo advertido en la Consideración Tercera de este Dictamen.

TERCERA.- Tienen carácter esencial las observaciones relativas a la reproducción en el currículo de las enseñanzas mínimas, en los términos indicados en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

