



Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Dictamen nº 255/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2022, 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 (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficios registrados los días 26 y 28 de septiembre de 2022 (COMINTER 258623), sobre Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Etapa de Educación Infantil en la CARM (exp. 2022_298), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Durante los días 8 a 28 de febrero de 2022, se habilitó consulta pública previa a través del Portal de Transparencia de la Administración regional, en la que se indicaba la intención de la entonces Consejería de Educación y Cultura de proceder a la modificación de la normativa por la que se establece el currículo de la etapa de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Dicho período de consulta finalizó sin que se recibiera observación o sugerencia alguna por parte de la ciudadanía.

En el expediente remitido al Consejo Jurídico no consta documentación acreditativa de estos extremos. No obstante, este Órgano ha tenido conocimiento de ellos mediante la consulta directa del indicado Portal.

SEGUNDO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación, elabora un primer texto de Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta versión inicial no ha sido incorporada al expediente remitido al Consejo Jurídico.

Se somete el referido Proyecto al trámite de audiencia e información pública, mediante la publicación del oportuno anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia número 63, de 17 de marzo de 2022. Consta, asimismo, que durante los días 17 a 28 de marzo, estuvo publicado el Proyecto en el Portal de la Transparencia de la CARM junto a una Memoria de Impacto de Análisis Normativo (MAIN), que sin embargo no se ha incluido en el expediente remitido al Consejo Jurídico.

TERCERO.- El 11 de abril se elabora una nueva versión de la MAIN en su modalidad abreviada (esta es la primera que consta en el expediente remitido junto a la consulta) y por el centro directivo impulsor de la iniciativa normativa se propone a la Consejera de Educación que el texto se eleve al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de Decreto.

La MAIN, además de analizar diversos impactos de la futura norma (cargas administrativas, presupuestario, género, orientación sexual, identidad o expresión de género, infancia y adolescencia, familia) justifica la oportunidad de aquélla y su motivación técnica en la aprobación del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el

que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (en adelante RD 95/22), en desarrollo de las previsiones que a nivel legal establece la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), tras la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), y para “*dar cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, la inclusión educativa y la aplicación de los principios del Diseño Universal de aprendizaje*”.

Señala que, una vez establecidas las enseñanzas mínimas por la normativa básica, corresponde a la Comunidad Autónoma aprobar para su ámbito territorial el currículo de las enseñanzas de Educación Infantil.

En cuanto al procedimiento de elaboración normativa llevado a efecto hasta ese momento da cuenta de la consulta pública previa y de su resultado, así como informa que se dio traslado del proyecto a los diversos centros directivos de la Consejería de Educación, a la Inspección de Educación y a los centros educativos, recibándose aportaciones de tres centros docentes, de la “Asociación Martín Espejo de Familias por la Inclusión Real” (AMEFIR), del Observatorio de la Convivencia, de la Inspección de Educación, así como de Dirección General de Formación Profesional e Innovación y del Servicio de Atención a la Diversidad, que dan lugar a dos modificaciones en el Proyecto. No constan en el expediente remitido al Consejo Jurídico la documentación acreditativa de las consultas realizadas ni las aportaciones referidas.

Da cuenta la MAIN, asimismo, del trámite de audiencia e información pública realizado, si bien no informa acerca de las alegaciones o aportaciones realizadas en este trámite.

Señala también la Memoria que el futuro Decreto deroga el vigente 254/2008, de 1 de agosto, por el que se establece el currículo del Segundo Ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y que la nueva norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación, a fin de estar vigente y ser de aplicación con antelación suficiente al inicio del curso lectivo 2022-2023, para que los centros docentes puedan llevar a cabo los trámites necesarios previos al inicio del curso escolar.

CUARTO.- El 12 de abril se remite el expediente a la Secretaría General de la Consejería de Educación y se solicita el informe de su Servicio Jurídico, que se evacua el 17 de mayo, con el visto bueno de la Vicesecretaría.

El informe limita su estudio a las partes expositiva, dispositiva y final del Proyecto, excluyendo el de los Anexos I, II y III dada su naturaleza eminentemente técnica, si bien señala expresamente que reproducen de forma casi literal el texto de los correlativos anexos del RD 95/22.

Efectúa el informe diversas observaciones de técnica normativa y al articulado, en particular a sendas remisiones que el futuro Decreto realiza a la normativa básica.

El informe es favorable al Proyecto de Decreto, si se cumplen las observaciones efectuadas.

Dichas observaciones fueron asumidas e incorporadas al texto, según una nueva versión de la MAIN de 8 de junio, que da cuenta, asimismo, de diversas modificaciones operadas en el Proyecto a “*propuesta del órgano gestor*”.

A raíz de las alteraciones efectuadas en el texto, se une al expediente una nueva versión del Proyecto, que es objeto de un informe complementario favorable por parte del Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, de 13 de junio.

QUINTO.- Sometido el Proyecto a la consideración del Consejo Escolar de la Región de Murcia, evacua el Dictamen 16/2022, de 14 de julio. Realiza diversas observaciones relativas al articulado del texto, sugiriendo una redacción alternativa de determinados preceptos.

Concluye el informe en sentido favorable al Proyecto, sin perjuicio de las observaciones a él formuladas.

SEXTO.- El 18 de julio se elabora una nueva versión de la MAIN, que en relación con las observaciones formuladas por el Consejo Escolar, referencia las que han sido admitidas, sin justificar el rechazo de las restantes.

Como consecuencia de la aceptación de las meritadas observaciones se redacta una nueva versión del Proyecto,

que se une al expediente como documento número 16.

SÉPTIMO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, solicitando su tramitación urgente, se evacua el 16 de septiembre de 2022, con el número 82/2022.

Tras un minucioso y detallado análisis del Proyecto, el informe efectúa numerosas observaciones y sugerencias de mejora del texto, tanto en el aspecto de la técnica normativa, como de redacción de los preceptos.

Destaca entre las observaciones efectuadas la que es calificada por el propio informe como esencial y que se refiere a la falta de adecuación a la normativa básica de la previsión contenida en el artículo 20 del Proyecto, relativa a que los centros con oferta de Educación Infantil inferior a un año quedarían exentos de la obligación de elaborar la propuesta pedagógica, a pesar de que, según la norma estatal, dicha obligación se extiende a todos los centros que oferten Educación Infantil, con independencia de la duración de dicha oferta. A la acogida de esta observación se condiciona el informe favorable de la Dirección de los Servicios Jurídicos al Proyecto

OCTAVO.- Con fecha 22 de septiembre se redacta una nueva versión de la MAIN que recoge la valoración, aceptación o rechazo de las observaciones y sugerencias efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos. De ellas cabe destacar que la calificada como esencial, relativa a la obligación de elaborar propuesta pedagógica por todos los centros que oferten Educación Infantil, fue aceptada y se modificó la redacción del artículo 20 en el sentido indicado por el informe jurídico.

Se incorpora al expediente, asimismo, una nueva versión del Proyecto, que obra como documento número 24.

NOVENO.- En tal estado de tramitación y mediante comunicación interior de 26 de septiembre de 2022, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen preceptivo *“al amparo de lo establecido en el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (...) solicitando la tramitación de urgencia al amparo de lo previsto en el artículo 22.2 del Decreto 77/2007, de 18 de mayo que aprueba el Reglamento de la citada Ley 4/2004”*.

DÉCIMO.- Con fecha 28 de septiembre el Director General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación diligencia un texto como *“el último texto del Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la etapa de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para someter a preceptivo dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”*.

Consta este texto de una parte expositiva innominada, veinticinco artículos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales, así como los siguientes anexos: *“I. Competencias clave de la Educación Infantil”, “II. Áreas de la Educación Infantil”, y “III. Situaciones de aprendizaje”*.

En esa misma fecha, 28 de septiembre, se remite de nuevo el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley de creación de este Órgano Consultivo, solicitando 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. El artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado”*.

Debe recordarse que, como ya se indicaba en la Memoria de este Órgano Consultivo del año 2000 y, entre otros, en nuestro Dictamen 240/2014, la inclusión de los proyectos de reglamentos en el citado artículo 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.

Como señalamos en nuestros Dictámenes 107/2007 y 240/2014, entre otros relativos a Proyectos de Decreto de establecimiento del currículo de las diferentes enseñanzas del sistema educativo, en estas normas curriculares concurren las notas que las caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que su objeto es el cumplimiento del mandato establecido por el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE). Nos encontramos, pues, con un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la norma básica, carácter que corresponde a buena parte de la citada Ley Orgánica en virtud de su Disposición final quinta.

Además, tales reglamentos curriculares se configuran como un instrumento regulador esencial del Sistema Educativo, en tanto que escalón necesario en el proceso de progresiva concreción de los elementos que lo configuran.

También decíamos en aquellos dictámenes que no es óbice para la consideración de tales Decretos como reglamentos ejecutivos, que éstos sean un desarrollo directo no tanto de la citada Ley Orgánica como de los respectivos Reales Decretos de enseñanzas mínimas (en el caso de la Educación Infantil, el RD 95/22), dado que el carácter de básico deriva no sólo de su Disposición final primera, que así lo proclama expresamente, sino también por resultar inmanente a dichos reglamentos estatales, al ser el resultado del mandato que la LOE, en su artículo 6.3, efectúa al Gobierno para fijar los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, en relación con los objetivos, contenidos, competencias y criterios de evaluación, con el fin de asegurar una formación común y la validez en todo el territorio nacional de los títulos correspondientes.

En este caso, el carácter preceptivo del Dictamen es claro. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008, en su Fundamento de Derecho Tercero, establece que *“el reglamento autonómico aprobado mediante Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril (por el que se establecía el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria para dicha Comunidad Autónoma), viene a desarrollar para La Rioja la legislación básica estatal en la materia; es decir, las Leyes Orgánicas reguladoras de la Educación y el Real Decreto 1631/2006 (por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria), cuyo grado de adherencia con respecto a aquellas viene dado por su carácter de norma así mismo básica, según resulta de su propia Disposición Final Primera, de modo que el desarrollo reglamentario autonómico se sitúa precisamente en el mandato contenido en la referida norma estatal, tal y como se expresa en el Preámbulo del propio Decreto 26/2007, de 4 de mayo”*. La sentencia anulaba el Decreto regional de establecimiento de currículo al haberse prescindido en su tramitación del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que dicha sentencia considera preceptivo atendido el carácter ejecutivo del reglamento litigioso. Dicha doctrina fue confirmada por las SSTs, Contencioso, de 26 de mayo (recurso 3980/2008) y 10 de junio de 2010 (recurso3701/2008)

El carácter básico de las enseñanzas mínimas y el desarrollo ejecutivo que de las mismas suponen los reglamentos autonómicos de establecimiento de los respectivos currículos, elementos determinantes del carácter preceptivo de este dictamen ex artículo 12.5 LCJ, han sido señalados de forma pacífica por la jurisprudencia, pudiendo citar a tal efecto sentencias más recientes como la 14/2018, de 20 de febrero, del Tribunal Constitucional, y la 194/2022, de 17 febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

II. En cuanto al alcance del Dictamen, no puede el 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, 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 de los Anexos y el componente sustancialmente técnico de buena parte de los mismos, contrastar si los objetivos, competencias y criterios de evaluación establecidos para cada área de conocimiento propia de la Educación Infantil 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 Segunda 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, sin perjuicio de destacar que, como señala el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, los Anexos del Proyecto reproducen casi literalmente los del real decreto de enseñanzas mínimas.

III. La consulta inicialmente formulada solicitaba que el presente Dictamen se dictara en el plazo de urgencia que contempla el artículo 22.2 del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Región de Murcia (LAJ), Ley ésta que, por otra parte, se invocaba en la primera solicitud de Dictamen para justificar el carácter preceptivo de éste.

Aun cuando pocos días más tarde la Consejería dirige nueva comunicación interior al Consejo Jurídico “*en sustitución*” de la anterior, amparando la consulta en la normativa que resulta aplicable, parece oportuno señalar que este Órgano consultivo se rige por su Ley de creación y el reglamento de desarrollo de ésta, por lo que el artículo que establece la preceptividad de este Dictamen, como ya se dijo *supra* es el 12.5 LCJ y no el invocado en la consulta inicial, el 7.1, letra f) de la citada LAJ, que regula la preceptividad del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

Del mismo modo, para solicitar la emisión de dictamen del Consejo Jurídico con carácter de urgencia, no cabe acudir al artículo 22.2 del citado Decreto 77/2007, de 18 de mayo, que regula la evacuación urgente del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, sino a la norma específica que reglamenta dicha tramitación de urgencia para el dictamen del Consejo Jurídico, el artículo 10.5 LCJ.

No obstante, 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 conveniencia de que la norma proyectada esté en vigor cuanto antes, una vez que no se ha logrado aprobar el currículo con anterioridad al comienzo del curso académico, como hubiera sido deseable. En consecuencia, procede a otorgarle prioridad en su tramitación.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

1. La competencia de la Administración regional para fijar el currículo de las distintas enseñanzas del sistema educativo deriva del artículo 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), 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. De forma más concreta, y aunque no constituya propiamente una norma atributiva de competencias, 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.

2. Junto a la habilitación normativa de carácter genérico realizada por la Disposición final sexta LOE, a favor de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones, existen otras de carácter específico para que por las Administraciones educativas se establezcan los correspondientes currículos.

Así, tras la reforma operada en la LOE por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que incide en la regulación legal básica en materia de currículos de todas las enseñanzas, de conformidad con el artículo 6.1 LOE, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en dicha Ley.

El artículo 6.3 LOE atribuye al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la competencia para fijar, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las “enseñanzas mínimas”, recuperando un concepto que había desaparecido, al menos con esa denominación, de la LOE con ocasión de la reforma de 2013.

Tales enseñanzas mínimas requerirán el 60 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que, como la nuestra, no tienen lengua cooficial.

A las Administraciones educativas les corresponde establecer el currículo de las distintas enseñanzas (art. 6.5 LOE), del que formarán parte los aspectos básicos antes señalados, exigencia ésta que vuelve a establecerse con carácter expreso, tras su supresión en la reforma de 2013.

Estas previsiones, en lo relativo a la distribución de competencias entre Gobierno de la Nación y Administraciones educativas, se reiteran y explicitan en el artículo 6 bis LOE, en cuya virtud corresponde al primero, entre otras, la fijación de las enseñanzas mínimas (art. 6 bis,1, c), mientras a las segundas les incumbe “el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica” (art. 6 bis,3).

III. La citada distribución competencial encuentra amparo, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 132/2014, en la Constitución (art. 149.1, 30ª) y en la jurisprudencia constitucional. Así, señala que:

“...en Sentencia 184/2012, el Tribunal [Constitucional] afirma que en materia de enseñanza al Estado le corresponde, “además de la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4, reiterado en la STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)”. Asimismo, señala el Tribunal Constitucional que “también hemos reconocido que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la programación general de la enseñanza a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11)”.

(...)

En la STC 212/2012, se señalaba que “ya en la Sentencia 88/1983 afirmamos que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ. 3). Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (artículo 8.3) (...) De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba” (FJ 4). A lo que cabe añadir que, conforme a lo declarado por la Sentencia 111/2012, “es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3...”.

Por otra parte, como recuerda la STC 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación tiene carácter compartido. De modo que “al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española)... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”.

Asimismo, la ya citada STC 14/2018, de 20 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), tras recordar que “desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero, este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (constitucionalmente regida por los arts. 27 y 149.1.30 CE) en más de treinta sentencias”, reitera ese carácter compartido de la competencia en materia de educación y en la definición de los elementos configuradores de las diversas enseñanzas, y así establece que “este Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes

educativas han sido denominadas “enseñanzas mínimas”, posteriormente “enseñanzas comunes” y, en el presente, “aspectos básicos del currículo”, del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando (entre otras, SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre, y 24/2013, de 31 de enero). Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa. Antes y después de la reforma de la LOMCE, la competencia autonómica queda condicionada sólo parcialmente, “dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar (...) las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo” (STC 212/2012, FJ 4) ”.

Con posterioridad la STC 51/2019, de 11 de abril, reitera la doctrina constitucional expuesta sobre el reparto competencial en materia de educación.

Cabe concluir, en definitiva, que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar el currículo de las enseñanzas de Educación Infantil, en el marco de la normativa básica del Estado. Cabe precisar, en cuanto a esta última, que no todo el RD 95/22, es básico, pues según su Disposición final primera, párrafos segundo y tercero, “los criterios de evaluación y los saberes básicos del primer ciclo, recogidos en el anexo II, carecen de carácter de normativa básica y son orientativos para el logro de las competencias de la etapa. El anexo III carece del carácter de legislación básica”.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

I. 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, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, si bien ha de advertirse que respecto de algunos de los trámites efectuados no ha quedado el adecuado reflejo en el expediente mediante la incorporación de los documentos correspondientes y de los que sólo se ha tenido noticia mediante la referencia contenida en otros trámites y documentos posteriores, como se ha dejado constancia en los antecedentes de este Dictamen.

II. Respecto del uso de la modalidad abreviada de la MAIN, cabe recordar que la Guía Metodológica para la elaboración de dicha Memoria, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015, prevé que, “en aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos, de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa (...) se elaborará una MAIN abreviada (...), con el contenido mínimo que se recoge a continuación”. Es decir, esta versión reducida permite omitir el análisis detallado y exhaustivo de determinados impactos cuando se estime que la futura norma no los producirá, al menos de forma apreciable, en los ámbitos correspondientes, lo que permite limitar la profundidad y extensión de dicho estudio, pero sin llegar a excluir totalmente su consideración en la Memoria, dado que los impactos a contemplar son los que fijan las normas reguladoras del procedimiento de elaboración reglamentaria, en particular el artículo 53 en relación con el 46.3, ambos de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

La MAIN obrante en el expediente, aunque formalmente se califica de abreviada y se ajusta a su estructura, en realidad, efectúa un análisis de otros impactos, que además expresamente califica de “significativos”, como los que inciden en la familia, en la infancia y la adolescencia. De ahí que, quizás hubiera sido más oportuno efectuar una MAIN ordinaria y no abreviada.

De hecho, en relación con las condiciones que habilitan para sustituir la MAIN completa por una abreviada, la nueva Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2022, prevé esta última modalidad para 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”. Adviértase que el cambio de redacción restringe los supuestos en los que acudir a la modalidad abreviada, pues ya no es suficiente que el proyecto no vaya a producir impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos establecidos en la Guía, sino que ahora se exige que no los produzca de forma significativa, en “ninguno” de aquéllos. En cualquier caso, se coincide con la Dirección de los Servicios Jurídicos en que esta nueva Guía Metodológica no sería aplicable al proyecto sometido a consulta, toda vez que el

procedimiento para su elaboración comenzó con anterioridad a la aprobación de aquélla.

En efecto, como señalamos en nuestro Dictamen 75/2022, existen dos sistemas principales a la hora de determinar la incidencia de las modificaciones de las reglas de procedimiento en los expedientes en tramitación. De una parte, el sistema de regulación aislada, en cuya virtud cada acto integrante del procedimiento ha de ajustarse a la norma vigente en el momento de su realización. De otra, el sistema de regulación conjunta, en el que todo el procedimiento es considerado como unidad, de forma que todo él habrá de regirse por la norma vigente en el momento de su iniciación.

De ambos sistemas, la jurisprudencia y la normativa básica en materia de procedimiento administrativo vienen optando por el que hemos denominado como de regulación conjunta, como se advierte en la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), según la cual a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Esta previsión de su apartado a) se completa con la extensión del principio allí plasmado y su conversión en criterio hermenéutico de cualesquiera problemas interpretativos sobre relaciones intertemporales entre normas, al establecer que en defecto de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.

De ahí que, en la medida en que no existe norma específica de derecho transitorio aplicable al procedimiento de elaboración reglamentaria que se desarrolla en el asunto sometido a consulta y aun considerando que no se ha producido un verdadero cambio normativo, sino una mera modificación en las instrucciones de elaboración de la MAIN, cabe aplicar la referida regla interpretativa y considerar que la Guía Metodológica a seguir en la redacción de la MAIN ha de ser la que fuera aplicable en el momento de iniciarse el procedimiento de elaboración reglamentaria. Esta solución, además, es la que adopta la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuando introduce la MAIN en el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley y de los reglamentos regionales, estableciendo su Disposición transitoria primera, que el nuevo trámite será de aplicación a aquellos proyectos de ley y disposiciones administrativas de carácter general cuya tramitación se inicie tras la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Guía Metodológica prevista en la disposición adicional primera de la ley.

III. Para justificar que el impacto presupuestario, económico y de cargas administrativas de la futura norma es nulo, se fundamenta la MAIN en diversos informes evacuados por órganos y unidades administrativas de la Consejería consultante (Dirección General de Centros Educativos e Infraestructuras, Servicio de Planificación y Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos), que, sin embargo, no se han incorporado al expediente remitido a este Consejo Jurídico, por lo que no puede contrastarse la suficiencia del análisis realizado sobre dichos impactos.

IV. Por otra parte, tampoco se ha incorporado al expediente una valoración crítica de las alegaciones y observaciones vertidas durante el trámite de consulta interna a los órganos de la Consejería de Educación y a los centros docentes, que justificara la asunción o rechazo de aquéllas, pues únicamente consta dicha actuación valorativa en la MAIN respecto de las formuladas por el Servicio Jurídico de la Consejería proponente y por la Dirección de los Servicios Jurídicos. Respecto a las observaciones del Consejo Escolar la Memoria se limita a referenciar las que han sido admitidas, sin justificar el rechazo de las restantes.

CUARTA.- La reproducción en el currículo de las enseñanzas mínimas.

I. Ya hemos indicado *supra* que de conformidad con el artículo 6.5 LOE, las enseñanzas mínimas han de formar parte de los currículos que establezcan las Administraciones educativas en desarrollo de aquéllas, lo cual impone la utilización de la técnica *lex repetita* que, en el supuesto ahora contemplado, conlleva la traslación a un reglamento autonómico de contenidos de origen legal orgánico y reglamentario estatal básico, con los evidentes riesgos para la seguridad jurídica que ello conlleva, dadas las diferentes competencias que corresponden al Estado y a la Comunidad Autónoma en la materia.

II. Cuenta este Consejo Jurídico con una consolidada doctrina (por todos, Dictámenes 23/1998, 48 y 101/2003), deudora de la ya clásica del Consejo de Estado (entre otros, Dictamen 50.261, de 10 de marzo de 1988), que

pone de manifiesto los riesgos de utilizar la técnica de la "*lex repetita*" para incorporar contenidos normativos básicos al ordenamiento regional y las medidas a adoptar para minimizarlos, como la advertencia expresa del origen legal o reglamentario básico de los contenidos normativos incorporados a la disposición autonómica o que la trascripción de las referidas normas estatales ha de hacerse de forma literal. Medidas éstas que no son sólo exigibles desde la óptica de la técnica normativa, que también, sino que hunden sus raíces, como más adelante se razona, en el principio de seguridad jurídica y en el análisis de la competencia que ejercita la Administración regional cuando dicta sus reglamentos ejecutivos de la normativa básica estatal, con una evidente trascendencia constitucional.

En cualquier caso, ha de prestarse especial atención a la peculiar naturaleza del conjunto normativo en que se insertará el futuro Decreto y a la incidencia de aquélla 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, 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 expedidos por las Administraciones autonómicas, determina la reserva al Gobierno de la Nación de la competencia para fijar los elementos básicos del currículo, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación (artículo 6.3 LOE). Tales elementos básicos, que constituyen las enseñanzas mínimas de cada enseñanza, "formarán parte" (artículo 6.5 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, 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 mínimo común denominador propio de toda norma básica, que ofrece un cimiento único sobre el que construir las diversas regulaciones autonómicas adaptadas a la realidad regional correspondiente. 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, pues al actuar así se modifica el contenido básico mismo, determinando el incumplimiento de la obligación legal de integrar las enseñanzas mínimas en el currículo.

La STC 51/2019, de 11 de abril, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley catalana

12/2009, de 10 de julio, de Educación, contiene en su Fundamento Jurídico sexto un completo compendio de la doctrina constitucional sobre las “*leges repetitae*” en las disposiciones autonómicas que incorporan contenidos normativos de origen estatal, distinguiendo los supuestos en que la regulación autonómica importa normas dictadas por el Estado en el ejercicio de competencias exclusivas, en cuyo caso y salvo contadas excepciones, la consecuencia es la inconstitucionalidad de la norma autonómica por invasión competencial. Sin embargo, cuando se trata de competencias compartidas en que al legislador estatal le corresponde el establecimiento de los elementos básicos de la regulación y al autonómico su desarrollo normativo, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto, admitiendo incluso que puede llegar a ser conveniente para que se entienda la regulación autonómica que ensambla con la estatal a la que desarrolla.

Destaca el Tribunal Constitucional que en tales supuestos “*será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar “con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”. De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, “la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo”. No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisible—, sino prescripciones básicas estatales presentes en esa legislación, de manera que su reforma o supresión estará subordinada a la modificación o derogación de la correspondiente normativa básica por el Estado. Se trata, por tanto, de normativa vinculada a las bases que reproducen, que si bien no queda formalmente alterada cuando aquellas se modifican, sí lo son materialmente, e incurrirán en inconstitucionalidad sobrevenida si no se acomodan por el legislador autonómico al nuevo contenido de las bases tras su reforma.*

Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una “reproducción parcial, con omisiones muy significativas”, apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que “omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir” (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo “cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal” (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 f)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna”.

III. En la aplicación de esta doctrina a los Decretos regionales de establecimiento de currículo ha de contemplarse la exigencia contenida en la legislación básica de incorporar las enseñanzas mínimas, de forma que, en este ámbito, la traslación a la normativa autonómica de reglas y disposiciones de origen estatal no aparece como una posibilidad constitucionalmente admisible en las condiciones expuestas, sino como una obligación legal.

No obstante, ha de precisarse que dicho exhorto se refiere estrictamente a las enseñanzas mínimas, es decir, a los objetivos, contenidos, competencias y criterios de evaluación establecidos como básicos por el Estado (art. 6.1

LOE), pero no al resto de previsiones que habitualmente se incluyen en los reglamentos estatales de enseñanzas mínimas y que corresponden al ámbito de la ordenación de cada una de las etapas educativas, diferencia conceptual ésta que se aprecia de forma evidente en la misma denominación del RD 95/22, “*por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil*”.

Parece evidente que respecto de las enseñanzas mínimas no es necesario efectuar el análisis indicado por la doctrina constitucional acerca de la finalidad perseguida con su reproducción en la norma regional, ni sobre la utilidad respecto a la comprensión y coherencia de esta última, desde el momento en que su incorporación a los decretos autonómicos de currículo viene explícitamente impuesta por el artículo 6.5 LOE. En cuanto a la necesidad de que la traslación de los elementos básicos al currículo se haga sin alteraciones y de forma literal o fidedigna, tampoco parece necesario insistir en que así debe ser, como antes hemos señalado, en atención al papel unificador y homogeneizador que aquéllos desempeñan respecto de la formación de todos los españoles y para garantizar la validez de los títulos académicos.

Respecto a los extremos regulados en la normativa básica que exceden del concepto de enseñanzas mínimas para integrar el de ordenación (profesorado, atención a la diversidad, autonomía de los centros, programaciones y proyectos, propuesta pedagógica, participación de padres y madres, etc.), sí cabría efectuar el análisis de necesidad y utilidad propugnado por el Tribunal Constitucional y proceder, en la medida de lo posible, a sustituir la reproducción de contenidos normativos importados por las oportunas remisiones a la norma estatal, con el beneficio añadido de evitar la inconstitucionalidad sobrevenida de los preceptos regionales cuando por el Estado se modifica la normativa básica que se ha trasladado al ordenamiento autonómico y mientras se produce la adecuación de éste.

Así ocurre con el artículo 13 del Proyecto, relativo al profesorado de la etapa, que reproduce de forma literal el artículo 92 LOE y que podría sustituirse por una mera remisión al precepto legal o, mejor, por la simple supresión del artículo proyectado. Efectuada esta observación por la Dirección de los Servicios Jurídicos, la MAIN la rechaza al considerar que debe mantenerse el precepto en el Proyecto “*a fin de resaltar el contenido de este artículo y de facilitar su cumplimiento por parte de los centros*”.

Del mismo modo, el artículo 11 reproduce la Disposición adicional segunda RD 95/22, sin advertir acerca del origen estatal básico de lo regulado y sin efectuar un desarrollo reglamentario propio de lo allí establecido.

En otros preceptos, se reproducen las normas básicas para contextualizar pequeñas innovaciones regulatorias propias. Entiende el Consejo Jurídico que para hacerlo no es necesario reproducir *in totum* los preceptos básicos, sino que bastaría con una remisión a ellos, que se completaría con las aportaciones autonómicas. Es el caso de los artículos 5 y 7 del Proyecto, relativos a los principios pedagógicos y a los objetivos de la etapa, respectivamente, así como del artículo 16, de cuyos siete apartados los cinco primeros son reproducción literal del artículo 13 RD 95/22.

IV. durante la tramitación del Proyecto se ha discutido acerca de la necesidad de indicar, en cada precepto que reproduce normas básicas, la disposición de origen, con la fórmula “*De acuerdo con lo dispuesto en el artículo ... del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero...*” o similar, al considerar que dada la gran cantidad de “remisiones” que se realizan al indicado Real Decreto de enseñanzas mínimas, la reiteración de dicha fórmula afecta a la fluidez y claridad del texto.

Sin perjuicio de compartir este Consejo Jurídico la preocupación por evitar el fárrago y perseguir la mayor simplicidad en la redacción de los textos normativos, estima que la indicación de la procedencia estatal básica del texto objeto de reproducción (en rigor no es una remisión) responde a la seguridad jurídica y que ésta debe priorizarse sobre las consideraciones invocadas.

Ya se ha indicado *supra* que algunas de las reproducciones de la normativa estatal que contiene el Proyecto podrían suprimirse o simplificarse sin que se viera afectada la coherencia interna y la comprensión del futuro reglamento de currículo, por lo que la aplicación de esta medida podría ser una primera solución para “aligerar” la redacción del texto proyectado.

Respecto de aquellas reproducciones de preceptos básicos que se considere necesario mantener en el texto proyectado, y en orden a evitar la continua reiteración de la fórmula que ha motivado la observación a que se refiere esta consideración, el Consejo Jurídico sugiere su sustitución por una solución que permite satisfacer las

exigencias de seguridad jurídica, informando del origen estatal básico de la regla que se importa al ordenamiento regional, al tiempo que se aligera la redacción de los preceptos proyectados, como es la consignación entre paréntesis del artículo básico que se reproduce. Esta técnica fue propuesta en su día por el Consejo de Estado para informar, en el propio texto de los reglamentos de desarrollo, acerca del origen legal de los preceptos legales que en ellos se reproducían (por todos, Dictamen nº 50.261, de 10 de marzo de 1988 y, de forma más reciente, en el 674/2017), pero nada obsta a su aplicación, *mutatis mutandi*, cuando de la traslación de contenidos normativos estatales básicos a las disposiciones autonómicas se trata. Cabe significar, además, que esta técnica no es extraña en nuestro ordenamiento, pues se ha utilizado, por ejemplo, en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, para dejar constancia de aquellos preceptos reglamentarios que reproducen los de la Ley de creación de este Órgano.

QUINTA.- Observaciones al texto.

I. A la parte expositiva.

Una de las principales novedades del Proyecto respecto al currículo de la Educación Infantil hoy vigente es su extensión a los dos ciclos de la etapa, frente al regulado por el Decreto 254/2008, de 1 de agosto, que limita su ámbito al segundo ciclo de estas enseñanzas.

Aun cuando la parte expositiva del futuro reglamento ya recoge la extensión del currículo a ambos ciclos, quizás sería oportuno destacar la novedad que supone, por contraposición con el Decreto de currículo al que viene a derogar y sustituir, con una alusión, asimismo, al fundamento de esta novedad normativa, que deriva de la concepción unitaria de la etapa y del carácter educativo que corresponde a toda ella, según se deduce del artículo 14 LOE. La elaboración del currículo para ambos ciclos y no sólo para el segundo de ellos deriva de la previsión contenida en el artículo 10.1 RD 95/22, en cuya virtud se habilita a las Administraciones educativas a establecer el currículo “*de toda la etapa de Educación Infantil*”, frente a lo dispuesto en el ya derogado Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecían las enseñanzas mínimas de segundo ciclo de Educación Infantil, que únicamente preveía la aprobación del currículo por las Administraciones educativas respecto del segundo ciclo de la etapa, mientras que respecto del primer ciclo la habilitación se limitaba a “*la determinación de los contenidos educativos*” (artículo 5.1 y 2).

II. A la parte dispositiva.

- Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Se sugiere sustituir la expresión “*que impartan primer y/o segundo ciclo de Educación Infantil*”, por “*que impartan primer y segundo ciclo de Educación Infantil o sólo uno de ellos*”.

- Artículo 8. Currículo.

En el apartado 1, cuando se enumeran los elementos que constituyen el currículo, cabría suprimir la coma que separa los contenidos y los enunciados en forma de saberes básicos, para vincular conceptualmente estos dos ítems (contenidos y saberes básicos) de la enumeración y que no aparezcan como nociones distintas o diferentes. Y es que, de conformidad con la definición contenida en el artículo 6 del Proyecto, tributaria de la del artículo 2 del Real Decreto de enseñanzas mínimas, los saberes básicos constituyen los contenidos propios de un área.

- Artículo 14. Evaluación.

a) El epígrafe del artículo debería mencionar también la promoción, materia a la que dedica su apartado 5, máxime porque en esta etapa educativa la promoción no se condiciona a la evaluación positiva del alumno, sino que se prevé su carácter automático.

b) Puede suprimirse, por innecesaria, la expresión “todo ello” contenida en el apartado 4.

- Artículo 17. Autonomía de los centros.

Contiene la LOE dos habilitaciones reglamentarias a las Administraciones educativas para que por éstas se proceda a realizar diversas adaptaciones del régimen general establecido en la Ley a las especiales características de los centros que imparten educación infantil, sin que el Proyecto haya hecho efectivos esos específicos encargos regulatorios. Es el caso de las habilitaciones contenidas en los artículos 118.7, en materia entre otras de autonomía de los centros, y 126.7 LOE, sobre la adaptación de la composición el Consejo Escolar.

En la medida en que el Proyecto no se limita al establecimiento del currículo en sentido estricto, sino que también incorpora normas relativas a la ordenación de la etapa y de los centros que imparten las enseñanzas correspondientes, podrían incluirse en este artículo 17 las previsiones que hicieran efectivas las indicadas habilitaciones reglamentarias.

- Artículo 19. Proyecto educativo.

El apartado 1 recoge el contenido mínimo del proyecto educativo en términos sustancialmente coincidentes con lo establecido en el artículo 121 LOE. Omite, sin embargo, un contenido que de conformidad con el artículo 121.2 LOE habrá de incluirse de forma obligatoria en los proyectos educativos, como es el de especificar las medidas académicas que se adoptarán para favorecer y formar en la igualdad particularmente de mujeres y hombres. A este contenido se le otorga un tratamiento específico en el precepto legal, distinguiéndolo de lo que podría considerarse como su referente más general, que sería el tratamiento transversal de la igualdad entre mujeres y hombres a que se refiere el artículo 121.1 LOE y que el precepto proyectado recogería de forma aún más genérica en el apartado 1, letra e), como el “tratamiento de los contenidos de carácter transversal en las distintas áreas”.

Cuando la norma proyectada acoge y traslada al ordenamiento regional la práctica totalidad de los contenidos mínimos básicos del proyecto educativo, la omisión de uno de ellos, al que el legislador orgánico atribuye una especial relevancia y significación al establecerlo de forma diferenciada, podría llegar a considerarse como una actuación contraria a la norma básica, como pone de manifiesto la doctrina constitucional: “En particular, hemos advertido que “omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir” (STC 172/1996, FJ 2).

No obstante, el propio Alto Tribunal ha precisado que dicha consecuencia (contradicción por omisión) se produce, “sobre todo cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal” (STC 73/1997, FJ 4).

Del mismo modo, en la STC 8/2012 se establecen nuevas modulaciones a la idea de que “omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir”:

“Respecto a la relevancia constitucional de las omisiones que existan en la legislación autonómica, este Tribunal se ha pronunciado en supuestos en los que la Ley autonómica omite algunas previsiones recogidas en la legislación estatal básica y ha dicho al respecto que «es obvio que la omisión en una Ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en la Ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario, cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir» (STC 5/1982, de 8 de febrero [RTC 1982, 5], F. 2). No obstante, también se ha señalado que la conclusión será distinta, y concurrirá un vicio de inconstitucionalidad, cuando la única exégesis posible de la omisión –total o parcial– lleve a entender que la regulación autonómica está estableciendo una regulación contraria a la legislación básica estatal, al tratarse de omisiones que, al no poder considerarse inocuas, indiferentes o neutras, alteran el régimen jurídico previsto en la misma, como es el caso de la omisión de requisitos esenciales en una determinada regulación que el desarrollo autonómico no puede desconocer (STC 172/1996, de 31 de octubre [RTC 1996, 172], F. 2) u omisiones muy significativas que sólo pueden entenderse como reducción del nivel de rigor que en la materia establece la legislación básica estatal (STC 73/1997, de 11 de abril [RTC 1997, 73], F. 4)”.

En aplicación de esta doctrina al precepto proyectado objeto de análisis, para que la omisión de lo básico conlleve la ilegalidad de aquél, no bastaría con la mera apreciación de la no traslación expresa y en términos literales de la especificación de las medidas dirigidas a formar en igualdad, sino que sería preciso alcanzar la conclusión de que, en una interpretación del conjunto de la norma autonómica, la regulación del proyecto educativo permitiría considerar que no es obligado integrar en dicho documento las indicadas medidas, generando confusión al respecto, con afectación al principio de seguridad jurídica, que es el que inspira la aludida doctrina constitucional y

que se ha construido en buena parte en materia de incompatibilidades (para ser miembro de órganos de las Cajas de Ahorros, en la STC 62/1993, y en el ámbito funcional, con las SSTC 154/1989 y 172/1996) cuando los desarrollos autonómicos de la legislación básica estatal suprimían alguna de las causas o condiciones de incompatibilidad allí establecidas, dando lugar a un régimen de incompatibilidades con diferente alcance del básico.

En la norma ahora sometida a Dictamen, aunque no puede considerarse que la traslación del contenido básico del proyecto educativo al Proyecto sea plenamente adecuada, no se alcanza a ver una clara contradicción entre las regulaciones básica y autonómica -lo que de apreciarse convertiría la presente observación en esencial-, pues aunque no se exija expresamente en el futuro artículo 19, como un elemento diferenciado del resto, la especificación en el proyecto educativo de las medidas académicas que se adoptarán para favorecer y formar en la igualdad particularmente de mujeres y hombres, lo cierto es que el resto del precepto y de los elementos en él enumerados no impiden que el proyecto educativo de los centros las contemple. Antes al contrario, el apartado 1 deja claro que el contenido que a continuación establece para el proyecto educativo no es un *numerus clausus*, pues señala expresamente que “se regirá por lo dispuesto en el artículo 121 LOE e incluirá, al menos: ...”.

De donde cabe concluir que los proyectos educativos de los centros habrán de especificar estas medidas, atendido sobre todo el efecto directo de la legislación básica que así lo exige, pero también su coherencia con el conjunto de valores y principios que inspiran el conjunto del sistema educativo, y en particular la etapa de Educación Infantil. A tal efecto, es de destacar que el artículo 5.6 del Proyecto, yendo más allá de los fijados con carácter básico, establece entre los principios pedagógicos que han de regir estas enseñanzas en la Región, el de “potenciar la educación en valores en los ámbitos escolar, familiar y social, con especial referencia a la educación en la convivencia y a la igualdad entre hombres y mujeres”.

A la luz de lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que, aun adecuándose el precepto a la norma básica, en aras de la seguridad jurídica y para facilitar a los centros el conocimiento del contenido mínimo que han de incorporar a sus respectivos proyectos educativos, sería conveniente incorporar entre los elementos enumerados en el apartado 1 del precepto la especificación de las medidas académicas que se adoptarán para favorecer y formar en la igualdad particularmente de mujeres y hombres.

SEXTA.- Observaciones de técnica normativa.

De conformidad con la Directriz 80 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma por carecer de normativa propia, la primera cita de una norma, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, deberá realizarse completa, lo que remite a la Directriz 74, en cuya virtud la cita habrá de ser comprensiva del tipo de norma, número y año, fecha y nombre.

Estas reglas de cita no se han cumplido en el párrafo tercero de la exposición de motivos respecto al Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre 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, y Decreto 52/1999, de 2 de julio, por el que se aceptan las indicadas competencias. En ambos casos se ha omitido el nombre de la disposición.

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 a lo establecido en las normas que lo disciplinan, sin que se adviertan carencias esenciales ni la omisión de trámites preceptivos, sin perjuicio de advertir que respecto de algunos de los trámites efectuados no ha quedado el adecuado reflejo en el expediente y que, en atención a los significativos impactos de la futura norma en determinados ámbitos, habría sido más adecuado elaborar una MAIN ordinaria y no abreviada.

TERCERA.- No se formulan observaciones de carácter esencial. No obstante, la atención de las efectuadas redundaría en una mayor perfección técnica de la futura norma y en su mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

