Dictamen nº **280/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de noviembre 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 Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 3 de octubre de 2022 (COMINTER 267317), sobre Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la CARM (exp. 2022_309), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Durante los días 4 a 24 de marzo 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 Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Dicho período de consulta finalizó con cuatro aportaciones ciudadanas.

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 Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

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 77, de 2 de abril de 2022. Consta, asimismo, que durante los días 4 al 12 de abril, 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 3 de mayo 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 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria (en adelante RD 157/22), 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), "de acuerdo con los objetivos fijados por la Unión Europea y la UNESCO para la década 2020/2030" 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 Diseñ o 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 Primaria.

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, recibiéndose aportaciones de varios centros docentes, de la Inspección de Educación, así como de Dirección General de Formación Profesional e Innovación, así como de la Dirección General de Centros Educativos y de la Comisión Regional de Directores de Educación Infantil y Primaria, que dan lugar a modificaciones en el Proyecto. No consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico la documentación acreditativa de las consultas realizadas, aunque sí de las aportaciones efectuadas por diversos centros docentes y por la Comisión Regional de Directores de Educación Infantil y Primaria.

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 derogará el vigente 198/2014, de 5 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria 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.

Consta en el expediente, como documento 6 un borrador del Proyecto de Decreto que se identifica como "I".

CUARTO.- Con fecha 16 de mayo de 2022 se evacua el informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, con el visto bueno de la Vicesecretaría.

El informe limita su estudio a las partes expositiva, dispositiva y final del Proyecto, excluyendo el de sus cuatro Anexos, dada su naturaleza eminentemente técnica.

Tras afirmar que “todas las referencias legales contenidas en el borrador aportado son ajustadas a Derecho”, el informe efectúa diversas observaciones de técnica normativa y al articulado, destacando aquellas que advierten sobre la falta de adecuación a la normativa básica de diversos preceptos, en particular en materia de evaluación (artículos 19 y 37 del Proyecto). Se efectúan, asimismo, diversas sugerencias de mejora de redacción de varios preceptos y observaciones a algunas remisiones a concretos artículos de la LOE que se consideran erróneas.

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

Algunas de dichas observaciones fueron asumidas e incorporadas al texto, siendo rechazadas de forma motivada las restantes, según una nueva versión de la MAIN de 1 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 (II), que es objeto de un informe complementario por parte del Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, de 8 de junio que, al menos de forma tácita, parece apuntar el parecer favorable de la indicada unidad jurídica al texto.

QUINTO.- Sometido el Proyecto a la consideración del Consejo Escolar de la Región de Murcia, evacua el Dictamen 17/2022, 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 19 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 14.

SÉPTIMO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y solicitada su tramitación urgente, se evacua el 20 de septiembre de 2022, con el número 83/2022.

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.

Destacan entre las observaciones efectuadas las que el propio informe califica como esenciales y que se refieren a la falta de adecuación a la normativa básica de las previsiones contenidas en los artículos del Proyecto 19.1, sobre el objeto y los criterios de evaluación; 28.5, 37.2 y 37.5, en relación con la expresión de los resultados de la evaluación en términos cuantitativos; y 37.6 sobre la firma de las actas de evaluación. A la acogida de estas observaciones se condiciona el informe favorable de la Dirección de los Servicios Jurídicos al Proyecto.

OCTAVO.- Con fecha 30 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. Cabe destacar que no todas las calificadas como esenciales han sido aceptadas, sino sólo algunas de ellas, motivando el rechazo de las restantes.

Se incorpora al expediente, asimismo, una nueva versión del Proyecto, que obra como documento número 22, diligenciada por el Director General de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación como el último texto del Proyecto de Decreto para someterlo a la preceptiva consulta al Consejo Jurídico.

Consta este texto de una parte expositiva innominada, cuarenta y un artículos, cinco disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales, así como los siguientes anexos: "I. Horario lectivo semanal", "II. Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica", "III. Áreas de Educación Primaria", y "IV. Situaciones de aprendizaje".

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia, mediante comunicación interior del pasado 3 de octubre de 2022.

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, sobre el todavía vigente Decreto 198/2014, de 5 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 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 interve nción 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 Primaria, el RD 157/22), 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 establecían 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 Primaria 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 las observaciones que a este respecto se realizan en la Consideración segunda, V de este Dictamen.

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

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

Aun así, el Consejo Jurídico es consciente de las peculiares características que concurren en la normativa de enseñanza y entiende la 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.

I. 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 par te, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

II. 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 ense? ?anza 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 estructu ra 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)< /em>”.

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 Primaria, en el marco de la normativa básica del Estado. Ha de precisarse, en cuanto a esta última, que no todo el RD 157/22, es básico, pues según su Disposición final primera, “El anexo III [Situaciones de Aprendizaje] carece del carácter de normativa 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 norma s 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 califica como positivos y significativos, como los que inciden en la infancia y la adolescencia y en la familia. 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, to da 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 ser? ? 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, Servicio de Planificación y Provisión de Efectivos, y Dirección General de Formación Profesional e innovación), 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.

No cabe sino advertir aquí a la Consejería consultante acerca de la trascendencia del cumplimiento de los trámites que integran el procedimiento de elaboración reglamentaria y la relevancia de su incumplimiento. Baste recordar aquí lo indicado por la STS, Contencioso, 350/2019, de 15 de marzo, según la cual “su observancia tiene, por tanto, un carácter “ad solemnitatem”, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. En tal sentido, cuando se alude a la trascendencia de la inobservancia denunciada, se está haciendo referencia a una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, como señala la sentencia de 15 de diciembre de 1997”.

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.

V. La consulta a este Consejo Jurídico no se ha acompañado del preceptivo extracto de secretaría, que exige el artículo 46.2 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril.

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 dict a 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 autonómic as 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 pr oducir 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 l imite 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 ina dmisible—, 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 157/22, "por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria".

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, el artículo 17 del Proyecto, relativo al profesorado de la etapa, que reproduce de forma literal el artículo 92 LOE, 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 21, sobre la evaluación de diagnóstico a realizar en cuarto curso, reproduce en su apartado 1 las previsiones contenidas en el artículo 22 RD 157/2022, sin advertir acerca de su origen estatal básico y las completa con las contenidas en el artículo 144 LOE, pero sin efectuar un desarrollo normativo propio, más allá de la mera refundición de los indicados preceptos legal y reglamentario. Se sugiere suprimir el artículo proyectado y sustituirlo por una mera remisión a lo establecido en la normativa básica de la etapa.

Otro tanto ocurre, sin ánimo de exhaustividad, con los artículos 26, 38, 39,40,41 y la disposición adicional primera. Una vez más, se reproducen de forma literal preceptos completos del RD 157/2022, sin efectuar un desarrollo reglamentario propio de lo allí establecido, por lo que cabe su supresión o bien sustituirlo por una mera remisión a la norma básica.

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 del artículo 5 del Proyecto, relativo a los principios pedagógicos, de cuyos trece apartados nueve son reproducción literal del artículo 6 RD 157/2022.

En otros artículos, lo que se produce es un cercenamiento de la regla o precepto estatal al importarlo al ordenamiento autonómico. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el artículo 23 del Proyecto, que versa sobre la atención a las diferencias individuales. En el apartado 1 se reproduce el artículo 16.1 RD 157/2022, pero se omite el primer inciso del artículo básico, "Con objeto de reforzar la inclusión y asegurar el derecho a una educación de calidad,…", que expresa la finalidad a que se dirige y justifica la regulación que a continuación se establece, con un evidente papel hermenéutico de la norma, completando su sentido, y que en consecuencia, no debería suprimirse.

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 157/2022, de 1 de marzo…" 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, cuan do 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.

V. Aun cuando en la Consideración primera de este Dictamen manifestamos la dificultad de realizar un control jurídico acerca del cumplimiento del mandato legal (artículo 6.5 LOE) de integrar en los currículos autonómicos las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado, este Órgano Consultivo ha advertido que en el Área de Educación en Valores Cívicos y Éticos dicha obligación no se ha cumplido de forma adecuada respecto de dos elementos básicos que se incluyen en el concepto de enseñanzas mínimas: los criterios de evaluación y los saberes básicos.

Ya señalamos supra que, dado que estos elementos básicos deben formar parte, necesariamente, de los currículos, no puede admitirse la omisión en éstos de algún elemento de las enseñanzas mínimas.

Sin embargo, al regular los criterios de evaluación de la competencia específica 2, apartado 2.1, el criterio de evaluación básico "promover y demostrar un modo de convivencia democrática, justa, inclusiva, respetuosa y pacífica…", se ha trasladado al currículo proyectado con omisión del término "inclusiva".

Del mismo modo, en el criterio de evaluación de la competencia específica 3, criterio 3.2, el RD 157/2022 alude a "la participación en actividades que promuevan un consumo responsable y un uso sostenible del suelo, el aire, el agua, la energía, la movilidad segura, saludable y sostenible…". Sin embargo, en el currículo proyectado se omite la referencia al uso sostenible del suelo y del aire.

También en los saberes básicos o contenidos se omiten algunos establecidos de forma expresa en el real decreto de enseñanza mínimas. Así, en el saber básico denominado "C. Desarrollo sostenible y ética ambiental" -que se traspone al currículo como "C. Sostenibilidad y ética ambiental"-, se incluye el contenido básico "el maltrato animal y su prevención", que, sin embargo, ha sido omitido en el Proyecto sometido a consulta.

En este mismo saber básico “C. Desarrollo sostenible y ética ambiental”, el contenido “la movilidad segura, saludable y sostenible” se traspone al currículo con omisión del término “saludable”.

Procede corregir las omisiones advertidas en la medida en que, como se ha dicho, constituyen una vulneración del mandado legal de que las enseñanzas mínimas formen parte, “en sus propios términos” (STC 212/2012), de los currículos autonómicos, como garantía de homogeneidad en una formación mínima común a todos los españoles.

Como ya se advirtió en la Consideración primera, dado el carácter eminentemente técnico de los Anexos del futuro decreto, excede del análisis que este Consejo Jurídico viene compelido a hacer del proyecto normativo que se le somete la determinación de si un determinado saber básico, competencia o criterio de evaluación básico que no se ha reflejado expresamente, está implícito o ha de considerarse incluido en los elementos curriculares autonómicos definidos en el Proyecto. Pero, si así no fuera, han de corregirse dichas omisiones, tanto las expresamente advertidas en esta Consideración como cualesquiera otras que pudieran existir en los referidos Anexos, en particular en el III.

Esta consideración reviste carácter esencial.

QUINTA.- De la expresión de los resultados de evaluación en términos numéricos.

Ya el Servicio Jurídico de la Consejería, primero, y la Dirección de los Servicios Jurídicos, después, advirtieron acerca del cambio en la expresión de los resultados de la evaluación que había supuesto el RD 157/2022, en el sentido de excluir las calificaciones numéricas y sustituirlas por resultados de carácter cualitativo (insuficiente para las negativas, y aprobado, bien, notable y sobresaliente para las restantes), lo que debía llevar a desterrar del texto aquellas disposiciones que aludían a dichas calificaciones numéricas.

Esta observación, que la Dirección de los Servicios Jurídicos calificó como esencial, venía referida a los artículos 28.5, 37.2 y 37.5, que contenían alusiones a calificaciones en cifra. Tras el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se suprimió el apartado 5 del artículo 28, se modificó el 37.5 (ahora es el 37.6) en los términos indicados por el órgano jurídico, y también se alteró la redacción del apartado 2 de este artículo 37 para adecuarlo al informe jurídico, sin perjuicio de desgajar la parte referida a las calificaciones numéricas que pasa a contemplarse en el artículo 37.3, en los siguientes términos:

“2. Los resultados de la evaluación se expresarán en los términos de Insuficiente (IN) para las calificaciones negativas, y Suficiente (SU), Bien (BI), Notable (NT) o Sobresaliente (SB) para las calificaciones positivas.

3. Se consideran calificaciones negativas aquellas cuyo valor numérico es inferior a cinco puntos, aplicándose las siguientes correspondencias: Insuficiente (IN) para las calificaciones con valores entre uno y cuatro, Suficiente (SU) para las calificaciones con valor cinco, Bien (BI) para las calificaciones con valor seis, Notable (NT) para las calificaciones con valor siete u ocho y Sobresaliente (SB) para las calificaciones con valor nueve o diez”.

El informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos no se extendía al artículo 19.3 del Proyecto, porque en la versión sometida al citado órgano el apartado no aludía a tales calificaciones numéricas, habiendo sido modificado con posterioridad, aun cuando nada se advierte en la MAIN acerca de esta modificación. En el texto sometido a este Consejo Jurídico, el referido precepto prevé que, para la evaluación de las áreas, éstas se calificarán con valores numéricos en una escala entre uno y diez puntos.

La Dirección de los Servicios Jurídicos considera que el Proyecto no debe contener referencias a calificaciones numéricas de los alumnos como resultado del proceso de evaluación, porque el artículo 26.2 del RD 157/2022, establece de forma categórica que "los resultados de la evaluación se expresarán en los términos siguientes: «Insuficiente (IN)», para las calificaciones negativas y «Suficiente (SU)», «Bien (BI)», «Notable (NT)», o «Sobresaliente (SB)», para las calificaciones positivas".

La MAIN que acompaña al Proyecto, sin embargo, rechaza dicha consideración al entender que la expresión de las calificaciones de los alumnos en términos numéricos no sería contraria a la norma básica, pues tendría un carácter meramente informativo y complementario de las calificaciones en términos cualitativos, que ayudarían a los alumnos y a sus familias a conocer con mayor objetividad y concreción el progreso o retroceso del alumno en el proceso de aprendizaje.

El Consejo Jurídico, en consonancia con lo indicado por la Dirección de los Servicios Jurídicos, estima que los resultados de la evaluación han de quedar reflejados en términos estrictamente cualitativos, no cuantitativos, pues así se establece de forma expresa en el artículo 26.2 RD 157/2022, con carácter básico.

A tal efecto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia 293/2021, de 3 de marzo, que resuelve la cuestión de interés casacional consistente en determinar "si resulta conforme a la legislación estatal que las Comunidades Autónomas regulen el grado de adquisición de las competencias de los alumnos dentro del contenido propio de las actas de evaluación", ha fijado como doctrina jurisprudencial que "el establecimiento de los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa, y su expresión mediante la fijación de escalas de indicadores en las actas de evaluación, actualmente recogidos en la disposición adicional sexta del Real Decreto del Real Decreto 1105/2014 [de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato], son materias que corresponden a la competen cia del Estado en materia de educación, en tanto que constituyen un elemento integrante del currículo". Previamente, la Sentencia señalaba que el apartado 2 de la meritada disposición adicional configura la escala de indicadores de evaluación, y a tal efecto establece lo siguiente:

"«2. Los resultados de la evaluación se expresarán en la Educación Secundaria Obligatoria mediante una calificación numérica, sin emplear decimales, en una escala de uno a diez, que irá acompañada de los siguientes términos: Insuficiente (IN), Suficiente (SU), Bien (BI), Notable (NT), Sobresaliente (SB), aplicándose las siguientes correspondencias: Insuficiente: 1, 2, 3 o 4; Suficiente: 5; Bien: 6; Notable: 7 u 8; Sobresaliente: 9 o 10.

En Bachillerato, los resultados de la evaluación de las materias se expresarán mediante calificaciones numéricas de cero a diez sin decimales, y se considerarán negativas las calificaciones inferiores a cinco».

Por tanto, contrariamente a lo afirmado por la representación procesal de la Administración de la Comunidad

Autónoma de Andalucía, sí existe un sistema de indicadores en la legislación estatal que expresa, de forma conjunta, tanto el grado de adquisición de las competencias como el logro de los objetivos de la etapa".

En consecuencia, de conformidad con esta interpretación jurisprudencial, no sólo el establecimiento de los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa corresponden al Estado porque constituyen un elemento básico del currículo, sino que también lo es "su expresión mediante la fijación de escalas de indicadores en las actas de evaluación", y que para la Educación Primaria se encontrarían actualmente recogidos en el artículo 26.2 RD 157/2022. Y es que, en definitiva, constituyen todos ellos (criterios e indicadores) elementos del sistema de evaluación del alumnado diseñado con carácter básico.

Apunta la Consejería consultante que la plasmación de los resultados de la evaluación en términos cuantitativos, con expresión numérica, es lo habitual entre los docentes y que esa manifestación cuantitativa de las calificaciones sería meramente complementaria de la anterior, de forma que en los documentos oficiales de evaluación se consignarían los resultados en los términos exigidos por el real decreto de enseñanzas mínimas, pero que, además y con carácter informativo, se consignaría una correspondencia de las calificaciones en cifra. No obstante, ha de advertirse que ese carácter informativo que en versiones anteriores del Proyecto se consignaba de forma expresa en el artículo 37.2, ha desaparecido en el texto sometido a este Consejo Jurídico.

Cabe añadir que este es el modelo seguido por la Comunidad Autónoma de Galicia en el artículo 27 del Decreto 155/2022, de 15 de septiembre, por el que se establecen la ordenación y el currículo de Educación Primaria en dicha Comunidad, que también señala expresamente el carácter informativo de las calificaciones numéricas, si bien ha de advertirse que constituye una rara avis en el panorama comparado de los currículos autonómicos aprobados hasta la fecha de evacuación de este Dictamen y que, salvo la aludida excepción gallega, carecen de cualquier referencia a las calificaciones numéricas.

Aun con este precedente, debe considerarse que, de conformidad con el artículo 20.1 LOE, la evaluación del alumnado en la etapa de Educación Primaria será continua y global y tendrá en cuenta su progreso en el conjunto de los aprendizajes y el grado de desarrollo de las competencias clave (art. 14 RD 157/2022), plasmando de esta forma un modelo de corte competencial, al que se adecuaría mejor una forma de expresión cualitativa del resultado de la evaluación, frente al rígido dato de una cifra concreta como calificación.

De hecho, que el "legislador" básico opta porque las calificaciones numéricas desaparezcan de la evaluación del alumnado en la Educación Primaria se manifiesta de forma clara en dos circunstancias. En primer lugar, que la norma anterior por la que se establecía el currículo básico de esta etapa, el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, preveía en su disposición adicional cuarta las calificaciones numéricas a las que se correspondían los indicadores de evaluación de carácter cualitativo, correspondencia que ya no se contiene en el RD 157/2022, que ha derogado al anterior reglamento de currículo básico.

Y, en segundo lugar, porque en la MAIN que acompañaba al entonces proyecto de Real Decreto y que a la postre se convertiría en el de enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, el RD 157/2022, de constante cita, se deja constancia de la voluntad de los redactores de la norma de eliminar las calificaciones numéricas. En efecto, al exponer las alternativas regulatorias que se consideraron durante el procedimiento de gestación del Real Decreto, se indica en la Memoria que "en consonancia con el modelo competencial propuesto, se suprime en toda la educación básica la calificación numérica, con objeto de ir avanzando en una concepción más cualitativa que cuantitativa en el proceso de evaluación". Así lo destaca, asimismo, el Consejo de Estado en su Dictamen

102/2022 sobre el proyecto de real decreto al sintetizar el contenido de la MAIN, lo que es demostrativo de la relevancia que el Alto Órgano Consultivo otorga a esta novedad en materia de evaluación.

Podría plantearse, por otra parte, que las previsiones del artículo 26.2 RD 157/2022, en la medida en que se contienen en el artículo destinado a regular las actas de evaluación, sólo serían aplicables en sentido estricto a dichos documentos oficiales, que se expiden al final de cada período lectivo, pero no impediría que existieran otros documentos en los que se pudiera utilizar el sistema de calificación numérica para expresar los resultados de evaluación durante el curso, o que se utilizara este sistema para la evaluación de las áreas, al modo de lo previsto en el artículo 19.3 del Proyecto, sin perjuicio de que el resultado final que se plasmara en las actas de evaluación fuera el exigido en el artículo 26.2 del Real Decreto, para cumplir con lo en él establecido.

No obstante, ha de advertirse que el artículo 26 del Real Decreto de enseñanzas mínimas establece que las actas de evaluación comprenderán, entre otros elementos, los resultados de la evaluación de las áreas (apartado 1) y que éstos habrán de expresarse en todo caso como establece el propio artículo en su apartado 2. Aun ubicada esta regla en el precepto destinado a regular las actas de evaluación (que es el documento oficial de evaluación por antonomasia), su ámbito excede al de éstas para extenderse a cualquier documento en el que se plasmen resultados de evaluación de las áreas que luego hayan de volcarse o reflejarse en las actas, como se desprende de la mens legislatoris expresada en la MAIN del reglamento estatal, que pretende suprimir toda calificación numérica en la educación básica (Primaria y Secundaria Obligatoria). De ahí que cualquier documento en el que se plasmen resultados de evaluación de las áreas habría de ajustarse a la escala de indicadores establecida por el RD 157/2022 y eludir la calificación numérica para coadyuvar a la consecución del objetivo que inspira la normativa básica.

En consecuencia, tanto en una interpretación literal como sistemática y de contexto, el artículo 26.2 del RD 157/2022 predetermina la forma de expresión del resultado de la evaluación, que informa sobre el grado de consecución de las competencias por parte de los alumnos y que, por mandato básico, habrá de ser cualitativa y no cuantitativa o numérica.

Procede, en consecuencia, eliminar todas las referencias a las calificaciones numéricas que contiene el Proyecto en sus artículos 19.3 y 37.3.

Esta consideración es esencial.

Adviértase, no obstante, que si lo que se busca es poder ofrecer una mayor información a las familias y a los propios docentes acerca del progreso del alumno, el artículo 37.8 del Proyecto ya prevé que a tal fin “las actas irán acompañadas de un documento que contendrá información adicional relativa al proceso de evaluación” del alumno, en el cual podrán contenerse no sólo los criterios e indicadores de evaluación preestablecidos por la norma básica y el currículo que la desarrolla, en los términos antes indicados, sino también la metodología utilizada por el equipo pedagógico para alcanzar la calificación o cualesquiera elementos de juicio, y ya sean estos en expresión numérica o de otro tipo, utilizados para efectuar la evaluación del alumno.

SEXTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

Para la mejor comprensión de la disposición en su conjunto y dado que ésta responde a la necesidad de adecuar la regulación regional de las enseñanzas de la Educación Primaria a la nueva normativa básica, podría incluirse una sucinta exposición de las principales novedades normativas que allí se introducen para la etapa y que condicionan el contenido del futuro reglamento regional. Así, podría aludirse a la recuperación de los tres ciclos, la reordenación de las áreas, los cambios operados en materia de evaluación, etc.

II. A la parte dispositiva.

- Artículo 5. Principios pedagógicos.

Como se ha señalado supra, este precepto reproduce buena parte del artículo 6 RD 157/2022, siendo transcripción de éste los apartados 1 a 7, 10 y 11.

El apartado 8 del precepto proyectado, si bien reproduce la parte inicial del artículo 6.8 RD 157/2022, no hace lo propio con el resto del apartado, que dispone lo siguiente: “Para facilitar dicha práctica, las administraciones educativas promoverán planes de fomento de la lectura y de alfabetización en diversos medios, tecnologías y lenguajes. Para ello se contará, en su caso, con la colaboración de las familias o tutores legales y del voluntariado, así como con el intercambio de buenas prácticas”.

Aun cuando el artículo 14 del Proyecto vuelve sobre el fomento de la lectura e incorpora alguna de estas previsiones básicas, como la relativa a la promoción de la alfabetización en diversos medios, tecnologías y lenguajes, entiende este Consejo Jurídico que no debería cercenarse el principio pedagógico básico establecido por la norma estatal, omitiendo las medidas que el legislador básico intima a las Administraciones educativas a adoptar, pues el hecho de que aquél las incorpore a nivel de principio pedagógico ya permite interpretar que en la mens legislatoris constituyen una idea nuclear y rectora del fomento de la lectura, máxime cuando se advierte que el origen de la regla omitida en el Proyecto no es meramente reglamentario, sino que el RD 157/2022 reproduce, de forma cuasi literal, el principio pedagógico establecido por el artículo 19.3 LOE.

Procede, en consecuencia, completar el principio pedagógico del apartado 8 con las omitidas previsiones básicas establecidas en el artículo 6.8 RD 157/2022.

Esta observación reviste carácter esencial.

- 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 11. Áreas.

De conformidad con lo establecido en los artículos 18.2 LOE y 8.1 RD 157/2022, se establece con carácter básico el Área de "Conocimiento del Medio Natural, Social y Cultural, que se podrá desdoblar en Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales".

El precepto proyectado, sin embargo omite la mención al Área "madre" o genérica de Conocimiento del Medio y, directamente, efectúa el desdoble en las dos Áreas específicas.

Cabe señalar aquí que la doctrina constitucional tiene establecido, por todas en las SSTC 88/1983 y 212/2012, "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).

En la medida en que la determinación de las áreas de conocimiento es un elemento básico que forma parte de las enseñanzas mínimas establecidas por el Estado con carácter básico, procede adecuar la redacción proyectada a la normativa estatal, incorporando al precepto el Área de Conocimiento del Medio Natural, Social y Cultural. Ello no es óbice, por supuesto, para que el Proyecto prevea o establezca su desdoble en las dos Áreas específicas, pero sin omitir el Área que las integra con un enfoque globalizador e interdisciplinar.

Idénticas consideraciones procede realizar respecto del Área de Educación Artística y su desdoble en Educación Plástica y Visual, por una parte, y Música y Danza, por otra.

Esta observación reviste carácter esencial.

- Artículo 13. Enseñanzas del sistema educativo español impartidas en lenguas extranjeras.

a) La Disposición adicional segunda del RD 157/2022 se refiere en todo momento a la impartición "de una parte de las áreas del currículo" en lenguas extranjeras, evidenciando que una parte del área se impartirá en lengua extranjera y otra en castellano, pues sólo así podrá alcanzarse el objetivo, también expresado en la norma básica, de procurar que a lo largo de la etapa los alumnos adquieran la terminología propia de las áreas tanto en la lengua extranjera como en la lengua o lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma, en el caso de nuestra Región, en castellano.

Sin embargo, el apartado 2 del precepto proyectado podría interpretarse en un sentido diferente al expresado por la norma básica, y dar a entender que una vez elegida por el centro el área o áreas que serán impartidas en lengua extranjera, toda ella se podrá desarrollar en esta última.

De ahí que, si bien una interpretación sistemática e integradora de las normas básica y regional descartaría esta concepción contraria a la primera de ellas, se sugiere especificar en el precepto proyectado que la lengua extranjera podrá ser vehicular en el aprendizaje de una parte de las áreas del currículo, a excepción de las que en el Proyecto se enumeran.

b) En el apartado 3, la referencia a los criterios para la admisión del alumnado establecidos en la LOE debería sustituirse por la de aquellos establecidos en la normativa regional de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, es decir, el Decreto 23/2017, de 15 de marzo, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la admisión y escolarización del alumnado de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- Artículo 14. Fomento de la lectura.

En el apartado 2 in fine, debe consignarse en plural el verbo “se trabajará”, pues se refiere a un objeto igualmente plural, configurado por dos elementos, a saber, la comprensión lectora y la expresión oral y escrita.

- Artículo 15. Promoción de la actividad física y la alimentación saludable.

El apartado 2 prevé que los centros impulsarán el desarrollo de actividades docentes en espacios abiertos o entornos naturales y que el diseño, coordinación y supervisión de las medidas que se adopten serán asumidas por “el profesorado con cualificación o especialización adecuada en estos ámbitos”.

Se sugiere suprimir en el pasaje entrecomillado el término especialización, toda vez que parece referirse a las especialidades del Cuerpo de Maestros, entre las que, salvo error u omisión, no existe una especialidad propia de la docencia en entornos naturales, espacios abiertos o similar.

- Artículo 16. Horario.

La regulación proyectada, dado su nivel de detalle, debería completarse con las previsiones necesarias para ejecutar el mandato (más que mera habilitación) reglamentario que impone a las Administraciones educativas el artículo 12.4 RD 157/2022, en cuya virtud aquéllas “determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas y ámbitos”. Y es que las disposiciones

específicas, apartados 6 y 8 del precepto analizado, que permiten a los centros dotar de una cierta flexibilidad al horario marcado por el Anexo I del Proyecto, no parecen ser reconducibles a los extremos que el reglamento básico llama a regular por parte de cada Administración educativa.

- Artículo 19. Evaluación.

De conformidad con el artículo 14.1 RD 157/2022, la evaluación del alumnado será global, continua y formativa, y tendrá en cuenta el grado de desarrollo de las competencias clave y su progreso en el conjunto de los procesos de aprendizaje.

El apartado 1 del artículo proyectado, sin embargo, establece que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14 del RD 157/2022, la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado será global, continua y formativa, y tendrá en cuenta la consecución de los objetivos establecidos para la etapa, el grado de desarrollo de las competencias clave y su progreso en el conjunto de los procesos de aprendizaje.

De modo que, en la traslación de la regla básica al ordenamiento regional, se sustituye el objeto de evaluación, que ya no es “el alumnado”, sino “el proceso de aprendizaje del alumnado”, y se añade la consecución de los objetivos de la etapa como criterio de evaluación adicional.

Ello ha motivado observaciones jurídicas por parte de órganos preinformantes, singularmente por la Dirección de los Servicios Jurídicos, que ha considerado que dichas alteraciones contradicen la norma básica.

La observación de la Dirección de los Servicios Jurídicos, calificada de esencial en el correspondiente informe, no ha sido asumida por la Consejería impulsora del Proyecto, pues considera que no se produce una contradicción entre la norma básica y el desarrollo autonómico, sino que éste viene a complementar la previsión estatal.

En relación con el objeto de la evaluación, el Consejo Jurídico comparte la observación efectuada en su día por la Dirección de los Servicios Jurídicos y estima que la norma proyectada no puede alterarlo, restringiéndolo, y que, al hacerlo no complementa la norma básica, sino que cambia su sentido.

Ha de destacarse que la exigencia de que el objeto de evaluación sea el alumnado y no su proceso de aprendizaje no sólo se contiene en el artículo 14.1 RD 157/2022, sino que dicho precepto es reproducción del artículo 20.1 LOE. Pues bien, en su versión anterior a la LOMLOE este precepto legal disponía que “la evaluación de los procesos de aprendizaje del alumnado será continua y global y tendrá en cuenta su progreso en el conjunto de las áreas”. Entiende el Consejo Jurídico que dicha modificación operada por el legislador orgánico, sustituyendo la evaluación de los procesos de aprendizaje del alumno, por la evaluación del alumno en su conjunto, dejando el progreso de éste en el conjunto de los procesos de aprendizaje como el criterio fundamental y básico en el que habrá de basarse dicha evaluación, no puede ser desconocida por la Comunidad Autónoma.

Adviértase, además, que cuando se sustituye el objeto de evaluación establecido por la norma básica (el

alumnado) por el criterio de evaluación allí fijado (progreso del alumno en los procesos de aprendizaje), convirtiéndolo en el objeto mismo de la evaluación, se produce una alteración del sentido de la norma básica que no es admisible. En este sentido, ha de señalarse que la exposición de motivos del RD 157/2022 destaca que, según la LOMLOE, la evaluación durante la etapa se basará en el grado de desarrollo de las competencias previstas, de ahí que como se afirma de forma repetida en los anexos del indicado Real Decreto, los criterios de evaluación se formulen de un modo claramente competencial, atendiendo no sólo a los procesos de aprendizaje, sino también a los resultados o productos finales esperados. De ahí que la evaluación del proceso de aprendizaje pueda interpretarse como más limitada que la del alumnado en sí mismo considerado, que integrará, como señala la norma básica, no sólo su progreso en el conjunto de los procesos de aprendizaje, sino también el grado de desarrollo de las competencias clave.

Debe, en consecuencia, modificarse el artículo 19.1 del Proyecto, para adecuarlo a la normativa básica, con fundamento en las reglas de relación interordinamental expuestas en las Consideraciones segunda y cuarta de este Dictamen.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Artículo 20. Promoción.

a) En el apartado 5, debe sustituirse la referencia a “los tutores”, en plural, por la de “el tutor”, en singular. Cada grupo tiene un único tutor o tutora que es el llamado por la norma básica (art. 15.4 RD 157/2022) a realizar el informe de fin de ciclo a que se refiere el precepto.

Además, en el resto del Proyecto se alude siempre a “el tutor”, en singular, de modo que cambiar ahora de forma puntual a una referencia en plural, podría inducir a confusión e interpretarse, de forma desacertada, en el sentido de exigir que el indicado informe fuera el fruto del trabajo en común de los tutores de los diferentes grupos del centro.

b) En relación con el informe de fin de etapa que se prevé en el apartado 6, ha de destacarse que sólo de forma parcial se actúa por la Administración educativa la habilitación que para la regulación de este informe le confieren tanto la LOE (artículo 20.4) como el artículo 15.5 RD 157/2022. A tal efecto, podría aprovecharse este Proyecto para determinar cuál habría de ser la estructura del informe, el contenido obligatorio, consejos de orientación, en su caso, etc.

De hecho, el precepto ya establece un contenido que habrá de reflejarse en los informes, las medidas de refuerzo adoptadas para el alumno; pero dicha mínima regulación parece insuficiente para cumplir el mandato normativo establecido por la norma básica.

Por otra parte, aun cuando el artículo 36.3 del Proyecto dispone que será la Consejería competente en materia de educación la que establecerá las características de este informe, lo cierto es que al ser el primer desarrollo en el ámbito regional del informe de evaluación de fin de etapa, y atendida su finalidad de “garantizar la continuidad del proceso de formación del alumnado”, parece evidente que puede llegar a afectar a los derechos de éste, lo que

excluiría su reglamentación por Orden, dadas las limitaciones de la potestad normativa de los Consejeros, según la configuración que de ella realizan los artículos 38 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.

La doctrina del Consejo Jurídico en relación con la potestad normativa de los titulares de los Departamentos en que se organiza la Administración regional es suficientemente conocida por la Consejería consultante (por todos, Dictamen 233/2015) y no parece necesario reproducirla aquí con amplitud.

Baste ahora recordar que el artículo 52.1 de la Ley 6/2004, refiere la potestad reglamentaria de los Consejeros a las materias de ámbito organizativo interno de la Consejería, mientras que su artículo 38 reitera dicho ámbito material, aunque omitiendo el término “organizativo”.

La ley regional, por tanto, restringe ampliamente la potestad reglamentaria de los Consejeros, refiriéndola en exclusiva a la esfera organizativa interna. Por ello, la primera consecuencia será que las órdenes emanadas de los Consejeros no podrán tener efectos “ad extra”, para reglar las relaciones de los ciudadanos en general, regulando el ejercicio de sus derechos o imponiéndoles obligaciones.

La potestad reglamentaria propia, no derivada, de los Consejeros alcanza, pues, únicamente a la regulación de las cuestiones puramente organizativas de su Departamento, a las que se suma la regulación de las relaciones de especial sujeción. Es el ámbito de los llamados reglamentos independientes de ámbito organizativo, en los que, por contraposición a los denominados como reglamentos ejecutivos, no se procede a desarrollar las previsiones de otra norma superior.

Así pues, los Consejeros únicamente pueden dictar reglamentos ejecutivos o de desarrollo de otra norma, previa habilitación. A diferencia de lo que ocurría bajo la vigencia de la hoy derogada Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, tal habilitación sólo puede producirse por disposición de rango legal (artículo 52.1 de la Ley 6/2004). En la actualidad, en el ámbito material a que se refiere el precepto proyectado, dicha habilitación no existe.

Consecuencia de lo expuesto es que la llamada que se hace en el artículo 36.3 a la actividad reglamentaria de la Consejería de Educación resulta ineficaz, pues la legitimidad del ejercicio de dicha potestad no depende de su habilitación expresa en una norma reglamentaria como la sometida a consulta, sino de su atribución por norma legal y conforme a los estrechos límites ya señalados, por lo que procedería su supresión y la regulación del informe de fin de etapa en el Decreto cuyo Proyecto es objeto de este Dictamen.

Esta observación tiene carácter esencial.

- Artículo 23. Atención a las diferencias individuales.

a) De conformidad con la disposición derogatoria del Proyecto y con lo señalado en la MAIN respecto a la

afectación de la vigencia de otras normas una vez entre en vigor el futuro Decreto, y dado que allí no se menciona el Decreto 359/2009, de 30 de octubre, por el que se establece y regula la respuesta educativa a la diversidad del alumnado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cabe considerar que la futura norma no incidirá sobre la regulación contenida en el indicado Decreto.

Si a ello se une la ausencia en el Proyecto de cualquier referencia o remisión a lo establecido en esa norma específica que regula la materia de respuesta educativa a la diversidad, da la impresión de una cierta desconexión entre aquel Decreto y el que ahora se quiere dictar, cuando lo cierto es que se trata de disposiciones que en atención a su ámbito material y subjetivo se solapan en buena medida y contienen regulaciones en parte coincidentes.

Procede, en consecuencia, reiterar una consideración que ya ha hecho este Consejo Jurídico en anteriores dictámenes que tuvieron por objeto proyectos de reglamentos curriculares, en el sentido de complementar el precepto objeto de consideración con una remisión general a lo establecido en el Decreto 359/2009, en lo que no se oponga a la nueva regulación, en la medida en que dicha disposición contiene el marco general de la atención a la diversidad del alumnado en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

b) Los apartados 2, 6 y 8 contienen una habilitación a los centros educativos para la adopción de medidas de flexibilización de enseñanzas, espacios y tiempos, que permitan dar una respuesta individualizada a las necesidades educativas de los alumnos.

El origen de dichas previsiones se encuentra en la normativa básica, apartados 2, 3 y 6 del artículo 16 RD 157/2022, pero en su traslación al ordenamiento regional se ha alterado en cierto modo la regla básica, con diferentes consecuencias.

Así, en primer lugar, el artículo 16.2 del real decreto de enseñanzas mínimas dispone que corresponderá a las Administraciones educativas establecer la regulación que permita a los centros adoptar las medidas a que se refiere el apartado 2 del precepto proyectado. Sin embargo, éste, lejos de efectuar una regulación efectiva de las posibilidades de actuación de los centros, se limita a ordenarles, en términos imperativos, que adopten dichas medidas. No obstante, puede considerarse que dicha regulación es la que se inserta a continuación en el Proyecto, no sólo en el artículo 23, sino también en los artículos 24 a 28, complementada, en lo que no se oponga, con las previsiones del Decreto 359/2009.

Por su parte, el 16.3 RD 157/2022 establece que las Administraciones educativas “impulsarán” que los centros establezcan medidas de flexibilización de enseñanzas, espacios y tiempos y que promuevan alternativas metodológicas. Empero, el artículo 23.6 se limita a disponer que los centros “podrán” establecer las aludidas medidas y alternativas metodológicas, lo que impide considerar que se responda plenamente al mandato básico, que apunta a una actuación de fomento e impulso, es decir, una labor proactiva y de facilitación por parte de la Consejería consultante, que no parece que se cumpla con la mera habilitación a los centros.

Finalmente, el 16.6 RD 157/2022 establece que “se adoptarán” medidas curriculares y organizativas inclusivas dirigidas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, en particular en la enseñanza de la lengua extranjera. Sin embargo, los términos imperativos de la norma básica se convierten en meramente potestativos al trasladarlos al Proyecto, pues su artículo 23.8 vuelve a señalar que “se podrán adoptar” las indicadas medidas.

Procede, en consecuencia, revisar la redacción de los apartados 6 y 8 para adecuarlos a lo establecido en la norma básica.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 29. Autonomía de los centros.

a) El apartado 3 repite de forma literal lo establecido en el artículo 23.6 del Proyecto, por lo que procede su eliminación en aras de un elemental principio de economía normativa, pues, aunque la regla se inserta en artículos con un objeto diverso, por un lado la atención a las diferencias individuales (art. 23) y, por otro, la autonomía de los centros (art. 29), su contenido es el mismo aun contemplado desde perspectivas diferentes.

De no aceptarse esta observación, el precepto proyectado habría de adecuar su redacción al artículo 21.3 RD 157/2022, en términos idénticos a los ya señalados en la consideración esencial referida al artículo 23.6 del Proyecto.

b) En el apartado 6 y entre las medidas que persiguen garantizar la transición y evolución positiva entre las distintas etapas educativas, podría incorporarse una mención explícita a la coordinación entre los respectivos equipos pedagógicos, de forma coherente a lo que se establece en el artículo 17.5 del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el currículo de la etapa de Educación Infantil en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, también sometido a consulta ante el Consejo Jurídico, al menos cuando se trate de centros que impartan las dos etapas de Infantil y Primaria.

De aceptarse esta sugerencia, quizás sería oportuno incorporar a la propuesta curricular regulada en el artículo 32, una referencia a las medidas de coordinación entre los equipos pedagógicos de las dos etapas.

- Artículo 31. 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 establecie ndo 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 funcionarial, 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 31, 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 incl uirá, 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, principios y objetivos que inspiran el conjunto del sistema educativo, y en particular la etapa de Educación Primaria. A tal efecto, es de destacar que el artículo 7, letra d) del Proyecto, establece entre los objetivos de la etapa, el de “conocer, comprender y respetar (…) la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres…”, en términos idénticos a los establecidos en el artículo 17, letra d) LOE. Del mismo modo, entre los principios pedagógicos establecidos por el artículo 19.2 LOE se dispone que durante la etapa se trabajará “la igualdad de género”.

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.

- Artículo 32. Propuesta curricular.

a) El apartado 2, a) y para homogeneizarlo con el resto de los elementos de la enumeración en la que se integra, debería iniciarse con el artículo “la”.

b) De conformidad con el artículo 19.10 del Proyecto, la propuesta curricular de los centros docentes incluirá los criterios de actuación de los equipos docentes responsables de la evaluación de los alumnos, por lo que habría de incorporarse este contenido entre los enumerados en el apartado 2.

- Artículo 33. Programación docente.

En el apartado i) debe eliminarse la preposición “de” que precede a “la mejora de la expresión oral y escrita”.

- Artículo 37. Actas de evaluación.

En el apartado 7, debe incorporarse la preposición “por” antes de “el tutor”.

III. A la parte final.

- Disposición adicional primera. Enseñanzas de religión.

La cita de la Disposición adicional primera RD 157/2022, como referente básico de estas enseñanzas en el ámbito de la Educación Primaria, debería completarse con la de la Disposición adicional segunda LOE, pues a pesar de no ser esta última una norma específica de la Educación Primaria, sino que extiende su regulación a todas las etapas, constituye el marco normativo necesario para una adecuada interpretación y aplicación de lo establecido en el Real Decreto de enseñanzas mínimas.

- Disposición transitoria segunda. Aplicabilidad de la Resolución de 15 de diciembre de 2021, por la que se dictan instrucciones sobre la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, así como en las enseñanzas de personas adultas que conduzcan a la obtención de los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y Bachiller.

Señala la disposición transitoria que se dicta al amparo de lo establecido en la Disposición transitoria segunda del RD 157/2022, pero lo cierto es que ésta lo que prevé es el mantenimiento de la aplicabilidad del Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional, que se aplicará a los cursos segundo, cuarto y sexto de Educación Primaria, durante el año académico 2022-2023, de conformidad con lo establecido en la Disposición final quinta LOMLOE.

Es fácil advertir que, aun cuando el objeto de regulación de la resolución autonómica y del Real Decreto es coincidente, al menos en parte, y que la causa del mantenimiento de su aplicabilidad para los niveles pares de la Educación Primaria durante el curso académico 2022-2023, es la misma, lo cierto es que se trata de dos disposiciones claramente diferenciadas.

De ahí que no se estime correcto amparar la ultraactividad de la resolución autonómica en la disposición adicional del real decreto de enseñanzas mínimas, que se refiere a una norma estatal y distinta, sin perjuicio de que dicha salvaguardia para los niveles pares, pudiera resultar adecuada y procedente para evitar un transitorio vacío regulatorio. Pero en este caso la norma a salvaguardar no sería la indicada resolución de 15 de diciembre de 2021, sino la Orden de 20 de noviembre de 2014, de la entonces Consejería de Educación, Cultura y Universidades, por la que se regula la organización y la evaluación en la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Y ello porque la resolución de 15 de diciembre de 2021 no reviste naturaleza de verdadera norma jurídica, pues fue dictada de forma conjunta por dos órganos que carecen de potestad reglamentaria (las Direcciones Generales de Recursos Humanos, Planificación Educativa y Evaluación, y de Formación Profesional e Innovación) y no consta que haya sido objeto de publicación en diario oficial. De ahí que su verdadera naturaleza sea más bien la de unas instrucciones u órdenes de servicio de las previstas en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es decir, unas directrices de actuación dictadas por un órgano administrativo (en este caso dos) en el ejercicio del poder jerárquico con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica internos que, en una determinada materia, deben seguir los órganos dependientes y que, en definitiva, persigue facilitar la aplicación de las normas reguladoras de la evaluación en la Educación Primaria.

Ello hace que, en realidad, no sea necesario salvaguardar de forma expresa esta resolución frente a la nueva regulación, pues las indicadas instrucciones seguirán siendo aplicables y producirán efectos en la medida en que lo sean las normas para cuya interpretación y aplicación se dictó, y que no serían otras que el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional (que se mantiene vigente para los niveles pares de la Educación Primaria durante el curso 2022-2023 por mor de la Disposición transitoria segunda RD 157/2022), el Decreto 198/2014, de 5 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (que se aplicará a los indicados niveles durante el año académico en curso conf orme a lo establecido en la disposición transitoria primera del Proyecto), y la ya citada Orden de 20 de noviembre de 2014 que, como ya se señaló supra, sería la norma cuya aplicabilidad durante este curso académico a los niveles segundo, cuarto y sexto, habría de contemplar la disposición transitoria segunda del Proyecto.

- Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

En la denominación del Decreto que se deroga, el 198/2014, de 5 de septiembre, debe eliminarse el adjetivo “básico”, pues el nombre oficial de la norma es “por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

SÉPTIMA.- De técnica normativa.

I. Al título o denominación del Proyecto.

Ya hemos señalado en una consideración anterior que no todas las disposiciones que contiene el Proyecto son reconducibles al concepto estricto de currículo en los términos en que lo define el artículo 6 LOE, sino que resultan incardinables en la noción de ordenación de las enseñanzas.

De ahí que, en aplicación de lo establecido en la Directriz 7 de las de técnica normativa establecidas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en cuya virtud el nombre de la disposición deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, se sugiera introducir en la propia denominación de la futura norma una alusión a este contenido de ordenación de las enseñanzas, lo que, por otra parte es pauta habitual en los decretos autonómicos de desarrollo de las enseñanzas mínimas (así, las Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Castilla-La Mancha o Asturias).

II. De conformidad con la Directriz 80, la primera cita de una norma en la parte dispositiva del texto ha de hacerse completa, con expresión de su tipo, número y año, fecha de aprobación y denominación oficial.

Esta directriz no se ha cumplido en el artículo 41.3 del Proyecto en relación con la cita de la LPACAP, lo que ha de ser corregido.

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.- Revisten carácter esencial las siguientes observaciones al texto objeto del presente Dictamen:

- La formulada en la Consideración cuarta, V, relativa a la corrección de las omisiones que se advierten en el Proyecto, que no habría incorporado algunos elementos básicos de las enseñanzas mínimas.

- La efectuada en la Consideración quinta en relación con la expresión de los resultados de evaluación en términos cualitativos y no numéricos.

- Las contenidas en la Consideración sexta en relación con los siguientes preceptos: al artículo 5 sobre la adecuada traslación al ordenamiento regional de uno de los principios pedagógicos establecidos por la norma básica; al artículo 11, sobre la necesidad de incorporar al Proyecto las áreas establecidas por la norma básica; al artículo 19, sobre el objeto de la evaluación; el artículo 20.6, en relación con el 36.3 sobre la potestad normativa de la persona titular de la Consejería; y al artículo 23, apartados 6 y 8, para adecuarlos a lo establecido en la norma básica.

CUARTA.- El resto de observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica y a una más adecuada inserción en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

CONSEJO JURÍDICO
REGIÓN DE MURCIA
PLURA CONSILIO QUAM VI