



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 321/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 15 de noviembre de 2022 (COMINTER 311911), sobre Proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de Bachillerato en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (exp. 2022_342), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Durante los días 30 de marzo y 8 de abril 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 del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Dicho período de consulta finalizó sin 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 del Bachillerato 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 127, de 3 de junio de 2022. Consta, asimismo, que durante los días 6 al 15 de junio de 2022, estuvo publicado el Proyecto en el Portal de la Transparencia de la CARM junto a una Memoria de Impacto de Análisis Normativo (MAIN). Ni el citado borrador ni la Memoria se han incluido en el expediente remitido al Consejo Jurídico.

TERCERO.- El 21 de junio 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.

Consta, también, la propuesta que la indicada Consejera elevará al Consejo de Gobierno para que apruebe el texto del 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 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato (en adelante RD 243/22), 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 Diseño Universal de Aprendizaje”.

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

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. Consta que formularon observaciones la Inspección de Educación, la Dirección General de Formación Profesional e Innovación, la Dirección General de Centros Educativos e Infraestructuras, la Subdirección General de Evaluación Educativa y Ordenación Académica y el Servicio de Planificación de Efectivos, algunas de las cuales dieron lugar a modificaciones en el Proyecto. No consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico la documentación acreditativa de todas las consultas realizadas, aunque sí de las aportaciones efectuadas.

Da cuenta la MAIN, asimismo, del trámite de audiencia e información pública realizado, informando de forma muy sucinta acerca de las 49 alegaciones o aportaciones realizadas en este trámite por parte de diversas personas físicas y centros educativos. También se informa acerca de las alegaciones formuladas por la Comisión Regional de Directores de Secundaria.

La Memoria enumera las modificaciones que sobre el texto original se introducen como consecuencia de las alegaciones asumidas o aceptadas, si bien no se detiene en indicar la motivación que llevó a estimar o rechazar las observaciones y sugerencias formuladas.

Señala, asimismo, la Memoria que el futuro Decreto derogará el vigente 221/2015, de 2 de septiembre, por el que se establece el currículo del Bachillerato 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. A tal fin, el procedimiento de elaboración reglamentaria se desarrolla con urgencia.

Consta en el expediente, como documento 5 un borrador del Proyecto de Decreto tras el trámite de audiencia.

CUARTO.- Con fecha 7 de julio 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 cinco anexos, dada su naturaleza eminentemente técnica.

El informe efectúa diversas observaciones al procedimiento, de técnica normativa (lex repetita) y al articulado, destacando aquellas que advierten sobre la necesidad de establecer en el futuro Decreto determinados contenidos normativos que se difieren a una ulterior Orden de la Consejería, falta de adecuación a la legislación básica de diversos preceptos, en particular en materia de titulación (artículo 22) y proyecto educativo (artículo 28). Se efectúan, asimismo, diversas sugerencias de mejora de redacción de varios preceptos.

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 8 de julio.

A raíz de las alteraciones efectuadas en el texto, se une al expediente una nueva versión del Proyecto (documento número 18).

QUINTO.- Sometido el Proyecto a la consideración del Consejo Escolar de la Región de Murcia, evacua el Dictamen 19/2022, de 12 de septiembre. 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. Constan los votos particulares formulados por tres vocales del Consejo Escolar de la Región de Murcia, incorporados como tales a dicho dictamen a partir de sus enmiendas no aceptadas por el Pleno.

SEXTO.- El 19 de septiembre 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 24.

SÉPTIMO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y solicitada su tramitación urgente, se evacua el 4 de noviembre de 2022, con el número 101/2022.

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 siguientes preceptos del Proyecto: artículo 11, sobre la fijación de criterios para poder limitar la elección de materias o vías por parte de los alumnos; artículo 19, sobre el Bachillerato de Investigación; artículo 22, en materia de titulación; y al artículo 32.1 sobre la participación y derecho a la información de los padres, madres o tutores en función de la mayoría o minoría de edad del alumno. A la acogida de estas observaciones se condiciona el informe favorable de la Dirección de los Servicios Jurídicos al Proyecto.

OCTAVO.- Con fecha 10 de noviembre 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, justificando el rechazo de las restantes.

Se incorpora al expediente, asimismo, una nueva versión del Proyecto, que obra como documento número 29, 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, treinta y ocho artículos, ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales. Asimismo, contiene seis anexos: Anexo I: Horario lectivo semanal; Anexo II: Competencias clave en el Bachillerato; Anexo III: Materias de Bachillerato; Anexo IV: Organización del Bachillerato en tres años académicos; Anexo V: Continuidad entre materias de Bachillerato; y Anexo VI: 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 15 de noviembre 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 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 intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, revistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

Como señalamos en nuestros Dictámenes 107/2007, 240/2014 y 280/2022, 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 del Bachillerato, el RD 243/22), dado que el carácter de básico deriva no sólo de su Disposición final segunda, 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 (recurso 3701/2008).

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 materia propia del Bachillerato 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, pues 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. Huelga decir que, si así no fuera, habrían de corregirse las omisiones que pudieran existir en los referidos Anexos, en particular en el III.

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 parte, 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).

A lo anterior ha de añadirse la existencia de habilitaciones específicas en la LOE en relación con el Bachillerato, como las contenidas en el artículo 34 para la fijación de criterios objetivos que permitan limitar la elección de materias y vías por parte de los alumnos y para la ordenación de las materias optativas.

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

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

(...)

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

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

Asimismo, la ya citada STC 14/2018, de 20 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), tras recordar que “desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero, este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (constitucionalmente regida por los arts. 27 y 149.1.30 CE) en más de treinta sentencias”, reitera ese carácter compartido de la competencia en materia de educación y en la definición de los elementos configuradores de las diversas enseñanzas, y así establece que “este Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas “enseñanzas mínimas”, posteriormente “enseñanzas comunes” y, en el presente, “aspectos básicos del currículo”, del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando (entre otras, SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre, y 24/2013, de 31 de

enero). Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa. Antes y después de la reforma de la LOMCE, la competencia autonómica queda condicionada sólo parcialmente, “dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar (...) las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo” (STC 212/2012, FJ 4)

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

Cabe concluir, en definitiva, que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar el currículo de las enseñanzas de Bachillerato, en el marco de la normativa básica del Estado. Ha de precisarse, en cuanto a esta última, que no todo el RD 243/22, es básico, pues según su Disposición final segunda, “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 normas reguladoras del procedimiento de elaboración reglamentaria, en particular el artículo 53 en relación con el 46.3, ambos de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

La MAIN obrante en el expediente, aunque formalmente se califica de abreviada y se ajusta a su estructura, en realidad, efectúa un análisis de otros impactos, que expresamente 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, toda vez que el procedimiento para su elaboración comenzó con anterioridad a la aprobación de aquélla.

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

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

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

III. Para justificar que el impacto presupuestario, económico y de cargas administrativas de la futura norma es nulo, se fundamenta la MAIN en diversos informes evacuados por órganos y unidades administrativas de la Consejería consultante (Dirección General de Centros Educativos e Infraestructuras, Servicio de Planificación, 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.

Del mismo modo, tampoco se deja constancia de la valoración efectuada por la Consejería acerca de las alegaciones formuladas con ocasión de los trámites de audiencia e información pública, limitándose a enumerar aquellos preceptos del Proyecto que sufren alguna modificación, pero sin justificar las razones que llevan a asumir las observaciones finalmente incorporadas al texto o a su rechazo, ni siquiera respecto de aquéllas formuladas por los propios órganos de la Consejería, por la Inspección de Educación y por la Comisión Regional de Directores de Secundaria.

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 transcripción de las referidas normas estatales ha de hacerse de forma literal. Medidas éstas que no son sólo exigibles desde la óptica de la técnica normativa, que también, sino que hunden sus raíces, como más adelante se razona, en el principio de seguridad jurídica y en el análisis de la competencia que ejercita la Administración

regional cuando dicta sus reglamentos ejecutivos de la normativa básica estatal, con una evidente trascendencia constitucional.

En cualquier caso, ha de prestarse especial atención a la peculiar naturaleza del conjunto normativo en que se insertará el futuro Decreto y a la incidencia de aquélla sobre los límites para el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración regional, en orden a la aprobación del currículo.

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

La necesidad de reducir las diferencias regionales a una mínima unidad, que permita dotar de homogeneidad al sistema educativo, asegurando tanto una formación común a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que hayan recibido las enseñanzas, como la validez en todo el territorio nacional de los títulos expedidos por las Administraciones autonómicas, determina la reserva al Gobierno de la Nación de la competencia para fijar los elementos básicos del currículo, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación (artículo 6.3 LOE). Tales elementos básicos, que constituyen las enseñanzas mínimas de cada enseñanza, “formarán parte” (artículo 6.5 LOE) de los currículos aprobados por las Administraciones educativas, que a su vez, serán desarrollados y completados por los centros docentes en uso de su autonomía.

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

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

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

Del mismo modo, el mandato legal básico de que las enseñanzas mínimas formen parte de los currículos refuerza la necesidad de que los contenidos normativos trasladados de la legislación estatal a la regional lo sean en su literalidad, evitando cualquier alteración o matización que, por definición, repugna al concepto de enseñanza mínima, en la medida en que su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo podría verse afectada. Y es que no cabe alterar su redacción, cuando al hacerlo se pierden o se introducen matices o giros de relevancia sustantiva o material y no meramente nominal o de estilo, pues al actuar así se modifica el contenido básico mismo, determinando el incumplimiento de la obligación legal de integrar las enseñanzas mínimas en el currículo.

La STC 51/2019, de 11 de abril, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación, contiene en su Fundamento Jurídico sexto un completo compendio de la doctrina constitucional sobre las “*leges repetitae*” en las disposiciones autonómicas que incorporan contenidos normativos de origen estatal, distinguiendo los supuestos en que la regulación autonómica importa normas dictadas por el Estado en el ejercicio de competencias exclusivas, en cuyo caso y salvo contadas excepciones, la consecuencia es la inconstitucionalidad de la norma autonómica por invasión competencial. Sin embargo, cuando se trata de competencias compartidas en que al legislador estatal le corresponde el establecimiento de los elementos básicos de la regulación y al autonómico su desarrollo normativo, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto, admitiendo incluso que puede llegar a ser conveniente para que se entienda la regulación autonómica que ensambla con la estatal a la que desarrolla.

Destaca el Tribunal Constitucional que en tales supuestos “será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar “con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”. De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, “la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo”. No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisibile—, 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 243/22, “por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato”.

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, por ejemplo, el artículo 23, sobre la obtención del título de Bachiller desde otras enseñanzas, reproduce en su totalidad y literalidad las previsiones contenidas en el artículo 23 RD 243/22, sin efectuar un desarrollo normativo propio. 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 35, 36, 37 y 38. Una vez más, se reproducen de forma literal preceptos completos del RD 243/22, 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 de la Disposición adicional primera del Proyecto, relativa a las enseñanzas de religión, que reproduce de forma prácticamente literal los cinco apartados de la Disposición adicional primera RD 243/22, para introducir como única novedad regulatoria propia de la Comunidad Autónoma que la decisión acerca de cursar o no Religión, podrá ser modificada al principio de cada curso académico.

En otros artículos, lo que se produce es un cercenamiento de la regla o precepto estatal al importarlo al ordenamiento autonómico, lo que debería ser objeto de subsanación. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el artículo 26, en relación con la autonomía de los centros. En su apartado 1 se reproduce el artículo 26.1 RD 243/22, en relación con el fomento de la autonomía pedagógica y organizativa de los centros, pero se omite la referencia a la autonomía de gestión, que sí menciona el precepto básico. En el mismo precepto proyectado se silencia, además, cualquier alusión a los compromisos educativos con las familias y el alumnado a que se refiere el artículo 26.3 RD 243/22, con fundamento en el 121.5 LOE.

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 243/2022, de 5 de abril...” o similar, al considerar que dada la gran cantidad de “remisiones” que se realizan al indicado Real Decreto de enseñanzas mínimas, la reiteración de dicha fórmula afecta a la fluidez y claridad del texto.

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

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

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

Ha de señalarse, además, que existen diversos preceptos del Proyecto que contienen normas importadas de la regulación básica y que, sin embargo, no informan de su origen. Ocurre así, sin ánimo de exhaustividad, en los artículos 4, 5, 20, 21, 26, etc.

QUINTA.- De las habilitaciones normativas o llamadas al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Consejería.

A lo largo del articulado es posible descubrir varias remisiones a la actividad reguladora de la Consejería competente en materia de Educación, la mayor parte de las cuales responden a remisiones efectuadas, a su vez, por el reglamento estatal a las administraciones educativas.

Si bien el término Administración educativa, referido a la Comunidad Autónoma, puede identificarse de ordinario con el Departamento competente en materia de Educación, dicha identidad no puede formularse en términos absolutos, cuando interfieren las normas regionales reguladoras de la potestad reglamentaria. Y ello porque los límites que el ordenamiento regional establece para su ejercicio obligan en ocasiones a considerar como tal Administración educativa, a efectos de producción normativa, al Consejo de Gobierno.

El Consejo Jurídico ya ha tenido ocasión de establecer doctrina (por todos, Dictamen 65/2005) acerca de los estrechos límites con que la regulación autonómica enmarca la potestad reglamentaria de los Consejeros. Comoquiera que dicha doctrina es suficientemente conocida por la Consejería proponente (el expediente la recoge en los informes del Servicio Jurídico y de la Dirección de los Servicios Jurídicos), no parece necesario reiterarla aquí. Baste 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”.

Ambos preceptos regulan una realidad única, el alcance de la potestad reglamentaria de los Consejeros, y, por tanto, deben ser interpretados conjuntamente. La ley regional limita ampliamente dicha potestad, 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. Respecto a los reglamentos domésticos, a su vez la jurisprudencia distingue dos ámbitos, el puramente organizativo y el de las relaciones de sujeción especial, distinción que parece evocar la terminología utilizada por la Ley 6/2004, aunque refiriéndose únicamente al primero, respecto del cual no hay duda en afirmar la potestad reglamentaria del Consejero.

Respecto de las relaciones de sujeción especial, y aunque la Exposición de Motivos de la Ley regional alude expresamente como modelo inspirador a la normativa estatal que aboga por una interpretación estricta del artículo 97 de la Constitución, la redacción del artículo 52.1 únicamente podría amparar la regulación de aquéllas por los Consejeros si se acoge la acepción más estricta de relación de sujeción especial, es decir la que, por su intensidad y duración, supone la efectiva integración de los sujetos afectados en la organización administrativa misma, constituyendo relaciones de superioridad y dependencia, que comportan un tratamiento especial de la libertad, de los derechos fundamentales así como de sus instituciones de garantía, y que es necesario regular para garantizar la eficacia y el adecuado funcionamiento de la Administración. Sólo así es posible reconducir la regulación de las relaciones de sujeción especial al ámbito estrictamente organizativo o interno de cada Consejería, al que la Ley 6/2004 limita la habilitación reglamentaria del titular de aquélla.

La ley regional, por tanto, restringe ampliamente la potestad reglamentaria de los Consejeros, refiriéndola en exclusiva a la esfera organizativa interna. Es el espacio propio 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 Proyecto de Decreto sometido a consulta, dicha habilitación no existe.

Consecuencia de lo expuesto es que las llamadas que se hacen en el Proyecto a la actividad reglamentaria de la Consejería competente en materia de educación resultan ineficaces, 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.

En cualquier caso, considera el Consejo Jurídico que determinaciones como el procedimiento para autorizar una organización del Bachillerato en tres años para determinados alumnos (art. 14.3 del Proyecto), las condiciones en las que los alumnos podrán cursar lenguas extranjeras diferentes a inglés y francés o la de aquéllas en las que se organizará y desarrollará el programa de enseñanza bilingüe, a que se refieren los respectivos apartados 1 de los artículos 15 y 16 del Proyecto, podrían no limitarse al ámbito puramente organizativo, sino que, al menos de forma potencial, podrían incidir directamente en la oferta de materias y en la enseñanza de las lenguas extranjeras. En qué medida tales contenidos de las correspondientes órdenes de la Consejería de Educación serían puramente internos o, por el contrario, excederían de dicho ámbito para afectar a la esfera jurídica de los alumnos condicionando su formación, es algo que sólo a la vista de la correspondiente Orden podría obtenerse respuesta de forma segura.

Debe insistirse en que las llamadas contenidas en el Proyecto al dictado por la Consejería de Educación de una Orden que fije las condiciones en las que han de desarrollarse actuaciones correspondientes a su ámbito competencial deben calificarse de innecesarias, pues de ser el contenido de la futura disposición de naturaleza o carácter puramente organizativo (como podría ocurrir con la prevista en el artículo 38.1 del Proyecto) la potestad del titular de la Consejería para su dictado le vendría atribuida directamente por la Ley (artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre), mientras que si la futura Orden incidiera en la esfera de los derechos y deberes de los alumnos al exceder sus determinaciones lo estrictamente organizativo, el rango de la disposición habilitante (el Decreto proyectado) sería insuficiente a tal efecto, determinando la ilegalidad de la habilitación.

En una interpretación u otra la habilitación a la Consejería (mejor debería decir a la persona titular de la misma) o es innecesaria o es ilegal, por lo que se sugiere su supresión del Proyecto.

En cualquier caso, y sin perjuicio de lo expuesto, ha de considerarse que en esta materia lo organizativo y lo sustantivo suelen estar íntimamente imbricados, por lo que de ordinario la regulación tendrá una incidencia en los derechos y obligaciones del alumnado. De ahí que, con independencia del rango formal de la disposición por la que se proceda al primer desarrollo en el ámbito autonómico de las previsiones básicas, y ya sea mediante una Orden o un Decreto -alternativa esta última que se considera la más adecuada-, en lo que exceda de las cuestiones puramente organizativas y domésticas de la Consejería le corresponderá la calificación de reglamento ejecutivo de la norma básica y, en consecuencia, será preceptivo nuestro Dictamen.

En atención a lo expuesto, respecto de la regulación que el Proyecto defiere a la actuación normativa de la persona titular de la Consejería, en la medida en que sus previsiones incidan en la esfera jurídica de los alumnos, deberían incorporarse al Proyecto de Decreto. No obstante, si así no se hiciera, las órdenes por las que se proceda al desarrollo de la normativa básica habrán de someterse a Dictamen de este Consejo Jurídico en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 LCJ.

SEXTA.- Observaciones particulares al texto.

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. 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 Bachillerato 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.

- La cita del Estatuto de Autonomía contenida en el tercer párrafo debe ajustarse a la denominación oficial de la norma, esto es, Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, no “de” la Región de Murcia.

III. A la parte dispositiva.

- Artículo 11. Organización general.

En el apartado 5 se prevé que los centros vienen obligados a ofrecer la totalidad de las materias específicas de las modalidades y, en su caso, vías que impartan, así como la totalidad de las materias optativas y los alumnos podrán elegir entre todas ellas, y que sólo podrán limitar la elección de materias y vías por parte de los alumnos cuando haya un número insuficiente de los mismos.

Esta regla se toma del artículo 8.3 RD 243/22, pero no desarrolla la previsión básica contenida en ese mismo precepto de que serán las Administraciones educativas las que fijen con carácter previo los criterios objetivos que guíen dicha limitación. Y es que, según la MAIN, la determinación de estos criterios se dejaría a la autonomía de cada centro.

Considera este Consejo Jurídico que lo que corresponde a cada centro no es el establecimiento de los criterios, sino su aplicación. La determinación de los criterios objetivos a aplicar es labor que corresponde a la Administración educativa, que, dada la trascendencia de dicha oferta de materias, habrá de establecerlos en abstracto y con carácter general para todos los colegios e institutos, públicos y privados.

Y es que la limitación de las materias a cursar por los alumnos puede resultar decisiva en sus itinerarios formativos, atendida la finalidad de la etapa, que deberá permitir la adquisición y logro de las competencias indispensables para el futuro formativo y profesional y capacitar para el acceso a la educación superior, conforme a la caracterización que de aquélla efectúa el artículo 4 RD 243/22 y que también recoge el artículo 3 del Proyecto. Ello exige una predeterminación normativa de los criterios que guíen las decisiones sobre la oferta de materias que ha de realizar cada centro y que habrán de combinar o conciliar parámetros a veces contrapuestos como los intereses y necesidades de los alumnos y los recursos humanos y materiales a disposición de los centros, en prevención de eventuales decisiones por parte de éstos que pudieran otorgar un mayor peso específico a los recursos disponibles que a las expectativas de formación de los alumnos.

Esta consideración reviste carácter esencial.

Por otra parte, esa misma relevancia del establecimiento de tales criterios y su incidencia en la esfera jurídica de los alumnos y en las obligaciones de los centros -y de sus titulares en el caso de los privados-, exige que su determinación se realice por una disposición de carácter general que, por exceder del ámbito estrictamente organizativo o interno de la Consejería de Educación, habría de revestir la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, lo que haría muy recomendable incorporar su regulación al Proyecto sometido a consulta, al menos en sus aspectos sustanciales, resultando insuficiente la Orden de 12 de julio de 2016, de la Consejería de Educación y Universidades, por la que se establece el procedimiento para la dotación de personal a los centros públicos que imparten Educación Secundaria y Formación Profesional de Grado Superior en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que según la MAIN fija los criterios objetivos exigidos por la legislación básica para que los centros en uso de su autonomía pedagógica puedan decidir qué materias ofrecen en atención al número de alumnos y a los recursos disponibles. A tal efecto, y siempre según la MAIN, dichos criterios serían los señalados en el artículo 2 de la referida Orden que es del siguiente tenor literal:

“Las distintas asignaciones horarias contempladas en esta orden son períodos lectivos semanales y podrán compensarse entre sí en función de las necesidades derivadas de cada proyecto educativo a juicio del equipo directivo. En todo caso, no podrán adoptarse medidas contrarias a la equidad en la educación o a la correcta impartición de las materias, ámbitos, asignaturas o módulos que integran el currículo”.

A juicio de este Órgano Consultivo ni la finalidad del precepto ni su contenido son reconducibles a los que el artículo 8.3 RD 243/22 insta a fijar a la Administración educativa y, en cualquier caso, el ámbito de aplicación de la Orden, según su artículo 1, está limitado a los centros de titularidad pública, por lo que no alcanzaría a los de titularidad privada, concertados o no, revelando así la insuficiencia de la indicada disposición a efectos de entender cumplimentado el mandato normativo dirigido a la Administración educativa.

- Artículo 14. Organización del Bachillerato en tres años académicos.

Recoge el precepto proyectado la previsión contenida en los artículos 32.3 LOE y 15 RD 243/22 que permite que un alumno realice el Bachillerato en tres años académicos, en régimen ordinario, siempre que sus circunstancias personales, permanentes o transitorias, lo aconsejen.

a) Esta organización de la etapa en tres años es calificada por el Proyecto como “excepcional”, cuando en realidad no se configura así en la normativa básica ni se califica expresamente como tal.

En efecto, la previsión se asocia al cumplimiento por los alumnos de unas determinadas condiciones o requisitos de carácter personal -que por sí mismas en modo alguno pueden calificarse de excepcionales, como son las de simultanear el Bachillerato con enseñanzas profesionales de Música o Danza o con enseñanzas de Formación Profesional de Grado Medio, tener la condición de deportista de alto rendimiento o precisar de atención educativa diferente por presentar necesidad específica de apoyo educativo-, y a su voluntad de cursar el Bachillerato en tres años académicos en lugar de en dos. En presencia de estas circunstancias y si así lo aconsejan éstas, la posibilidad se convierte en derecho del alumno, de modo que, ante una solicitud en tal sentido, la Administración vendría compelida a estimarla. De ahí que la calificación de esta posibilidad como excepcional no se ajuste a su naturaleza, por lo que sería conveniente eliminar la indicada excepcionalidad.

b) En el apartado 1, letra e), se establece, a modo de cierre de la enumeración de las circunstancias que pueden motivar la organización del Bachillerato en tres años, que el alumno alegue otras circunstancias que, a juicio de la Consejería de Educación, justifiquen la aplicación de esta medida.

Esta previsión pretende recoger la contenida en el artículo 15.2, letra d) RD 243/22, que se refiere a la alegación de “otras circunstancias que, a juicio de la correspondiente administración educativa y en los términos que esta haya dispuesto, justifiquen la aplicación de esta medida”.

Entiende el Consejo Jurídico que la norma básica apunta a una predeterminación normativa de dichas circunstancias cuando alude a los “términos que esta haya dispuesto”, lo que evitaría efectuar una remisión en blanco al criterio de la Consejería, y contribuiría a conjurar el riesgo de eventuales decisiones arbitrarias.

Esta observación reviste carácter esencial

- Artículo 15. Enseñanzas de Bachillerato impartidas en lenguas extranjeras.

a) La Disposición adicional segunda del RD 243/22 se refiere a la impartición “de una parte de las materias del currículo” en lenguas extranjeras, evidenciando que una parte de la materia 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 materias 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 1 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 la materia o materias 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 materias del currículo, a excepción de las que en el Proyecto se enumeran.

b) En el apartado 2, 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 17. Horario.

El apartado 1, en su último inciso, dispone que “el alumnado que opte por cursar la materia de Religión contará con un período lectivo adicional en cada uno de los cursos de la etapa”.

Cabe recordar que de conformidad con la Disposición adicional segunda LOE, la enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. El Acuerdo de 3 de enero de 1979, con naturaleza de tratado internacional, dispone en su artículo segundo, párrafo primero que “Los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondiente a los alumnos de las mismas edades incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”. Al margen de que las referencias a los niveles educativos han quedado sobrepasadas por las sucesivas reformas del sistema educativo español, y que hoy refleja la LOE, entre ellos el Bachillerato, lo sustancial a los efectos que aquí importan es la exigencia de que la oferta de la Religión se haga en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales, es decir, que se incluya la Religión como una materia más de la etapa.

Sin embargo, cuando se establece que los alumnos que opten por esta materia habrán de realizar un período lectivo adicional en cada uno de los cursos en los que se imparte, en realidad se está excluyendo a esta materia del horario lectivo ordinario y general de 30 periodos lectivos a la semana, lo que no se prevé para ninguna de las restantes materias.

Ante una previsión similar a la ahora proyectada, la STSJ de Aragón, núm. 292/2017, de 12 de julio, luego sancionada por la STS núm. 1403/2019, de 21 de octubre, afirma que “obligar a que su prestación se haga fuera del horario lectivo, desde luego no la equipara a las materias fundamentales, haciéndola de peor condición hasta el punto que desincentiva tanto a padres como a alumnos, práctica que es exactamente la que quería evitar el Acuerdo con la Santa Sede”, lo que determina que la sentencia califique esta previsión como “claramente discriminatoria, pues coloca la asignatura extramuros del horario ordinario, exigiendo a padres y alumnos un

esfuerzo extra para la prestación de su docencia”.

Procede en consecuencia declarar que la previsión de un periodo lectivo adicional para los alumnos que cursen la materia de Religión es contraria al Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre la Santa Sede y el Estado español y, en consecuencia, incurriría en causa de nulidad, atendida la preeminencia que los tratados internacionales tienen sobre la regulación nacional, de la que forman parte ex artículo 96 CE, una vez celebrados y publicados. Debe, por tanto, suprimirse el inciso objeto de esta consideración, así como el reflejo que dicho periodo lectivo adicional tiene en el anexo I del Proyecto.

Esta observación reviste carácter esencial.

- Artículo 22. Título de Bachiller.

De conformidad con la normativa básica, las decisiones sobre titulación del alumnado corresponden al equipo docente, que las adoptará de forma colegiada. Nada se indica en el artículo 37 LOE ni en el 22 RD 243/22 acerca de las mayorías necesarias para tomar las decisiones sobre titulación, por lo que la regla general en defecto de previsión expresa, al menos para los centros públicos, es la que establece el artículo 17.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), para los órganos colegiados, esto es que los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos.

Sin embargo, el Proyecto prevé que la decisión del equipo docente acerca de la titulación del alumno que haya superado todas las materias menos una, habrá de ser adoptada por una mayoría cualificada de cuatro quintos. Ha de señalarse en primer lugar que el establecimiento de esta mayoría reforzada habría demandado una adecuada motivación durante el procedimiento de elaboración reglamentaria de la que, sin embargo, carece el expediente, sin perjuicio de presumir que responde a la necesidad de dotar de una mayor rigidez y consenso a la adopción de decisiones trascendentes o relevantes y expresamente calificadas en la norma básica como excepcionales.

No obstante, en la mayor parte de los Decretos autonómicos aprobatorios del currículo del Bachillerato, el tratamiento que se hace de estas decisiones se basa en su adopción por consenso y, en su defecto, por mayoría simple, con un voto de calidad del tutor, en su caso (así, en el Principado de Asturias o en la Comunidad Valenciana).

Existe también al menos una norma autonómica de currículo que contiene una exigencia similar de mayoría cualificada para la adopción de decisiones atinentes a la titulación de los alumnos, como el artículo 24.3 del Decreto 64/2022, de 20 de julio, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo del Bachillerato. Ha de indicarse, no obstante, que su incorporación a la norma regional dio lugar a la siguiente advertencia contenida en el Dictamen 480/2022, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre el proyecto del citado Decreto: “Debe destacarse que el artículo 24.3 del proyecto de decreto tiene una redacción prácticamente idéntica a la del artículo 20.4 del Decreto 29/2022, norma que ha sido impugnada judicialmente, encontrándose pendiente de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid”.

Advertencia que el Consejo Jurídico traslada a la Consejería proponente respecto a la regla contenida en el Proyecto ahora sometido a consulta, toda vez que el establecimiento de una mayoría tan exigente, que en atención al número de materias a cursar por los alumnos -determinante a su vez del número de miembros del equipo docente o colegio que habrá de adoptar la decisión-, se aproxima mucho a la unanimidad, podría llegar a considerarse como una actitud impeditiva de la toma de los acuerdos de titulación respecto de los alumnos con evaluación negativa en una única asignatura, al establecer un requisito de procedimiento muy restrictivo en la toma de los acuerdos que podría ir en detrimento del derecho de los alumnos a titular en las condiciones fijadas en la normativa estatal. Y es que ésta, al señalar que la decisión se adoptará de forma colegiada sin establecer porcentajes o refuerzos en favor de una determinada decisión parece apuntar a una mayoría simple, en una materia que, además, se enmarca en la competencia exclusiva del Estado para la definición de las condiciones de obtención de los títulos académicos oficiales y con validez en todo el territorio nacional (art. 149.1,30ª CE). A tal efecto, ha de considerarse que el artículo 37.1 LOE dispone que será el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, el que “establecerá las condiciones y procedimientos para que, excepcionalmente, el equipo docente pueda decidir la obtención del título de Bachiller por el alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una...”. Es decir, tanto la regulación sustantiva como la procedimental, en la que tendría cabida la fijación de una determinada mayoría para la toma de los acuerdos, corresponde al Estado, que en ejercicio de esta competencia aprobó el RD 243/22, que no prevé mayoría cualificada alguna para la adopción de esta decisión.

Por otra parte, y en una argumentación a contrario sensu, la LOE establece algunas mayorías cualificadas, como ocurre en el artículo 127, letra d), que fija la de dos tercios para que el Consejo Escolar del centro acuerde proponer la revocación del director o directora. Del mismo modo, el artículo 126.9 LOE habilita a las Administraciones educativas para regular “las mayorías necesarias para la adopción de decisiones por el Consejo Escolar, a la vez que determinarán la necesidad de aprobación por mayoría cualificada de aquellas decisiones con especial incidencia en la comunidad educativa”. Previsión ésta que, sin embargo, no se contiene respecto de la toma de los acuerdos del equipo docente sobre titulación de los alumnos.

En suma, entiende el Consejo Jurídico que no cabe que por la Comunidad Autónoma se establezca una mayoría cualificada para la adopción de las decisiones sobre titulación de los alumnos, por lo que debe suprimirse el último párrafo del artículo 22.3 del Proyecto.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 25. Atención a las diferencias individuales.

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, de 30 de octubre, 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.

- Artículo 29. Propuesta curricular.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20.9 del Proyecto, la propuesta curricular debe incluir los criterios de actuación de los equipos docentes responsables de la evaluación de los alumnos, por lo que debería incorporarse una mención a tales criterios en la enumeración de los elementos que, según el apartado 2 del proyectado artículo 29, han de integrar dicha propuesta curricular.

- Artículo 32. Participación y derecho a la información de padres, madres o tutores legales.

En la medida en que el precepto regula dos posiciones jurídicas diferenciadas, una obligación o deber de los padres, madres y tutores de participar y apoyar el progreso educativo de sus hijos o pupilos, de una parte, y un derecho, a la información acerca de ese mismo progreso académico, quizás sería aconsejable dividir el apartado 1 en dos, para diferenciar ambas regulaciones.

Ello permitiría indicar, en relación al deber de participación, su origen legal en el artículo 4.2, letra e) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en cuya virtud, “como primeros responsables de la educación de sus hijos e hijas o pupilos y pupilas, les corresponde: e) conocer, participar y apoyar la evolución de su proceso educativo, en colaboración con el profesorado y los centros”. Adviértase que la Ley establece esta obligación paterna con independencia de la edad del alumno y ya sea éste menor o mayor de edad, lo que permitiría soslayar la controversia surgida durante la tramitación del Proyecto acerca de la necesidad de restringir las previsiones de este artículo 32 a los alumnos menores de edad, como hace el artículo 28 RD 243/22.

En relación con el derecho a la información de los progenitores respecto a los datos de evaluación de los alumnos mayores de edad, la salvaguarda de los derechos de éstos al amparo de la normativa sobre protección de datos también permitiría no restringir el acceso por los padres a los datos de evaluación de sus hijos mayores, pues dicho acceso será posible bien cuando cuenten con el consentimiento del alumno mayor de edad, o bien cuando sea posible apreciar un interés legítimo por parte de los progenitores, que dependerá de las circunstancias de cada caso, pero que cabrá presumir cuando exista una dependencia económica del alumno respecto de sus padres o tutores, como viene señalando la Agencia Española de Protección de Datos (así, por ejemplo, en el informe 361/2018).

- Artículo 34. Actas de evaluación.

En el apartado 3 la referencia al artículo 22.5, debe corregirse, pues apartado del artículo 22 que determina cómo calcular la nota media de la etapa es el apartado 4.

- Disposición adicional quinta. Atribución docente en centros privados.

No se ha justificado en el expediente, ni siquiera mínimamente, la elección de las condiciones de formación inicial

que ha de reunir el profesorado que impartirá las materias optativas propias de la Comunidad Autónoma, a pesar de la trascendencia que dicha decisión puede tener para aquellos graduados en titulaciones que resultan excluidas.

- Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Procede eliminar la coma después de “en vigor”.

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, formuladas en la Consideración sexta en relación con los siguientes preceptos: al artículo 11, en cuanto a la necesaria predeterminación por la Administración educativa de los criterios que permiten a los centros limitar la oferta de materias; al artículo 14, sobre la necesaria concreción normativa de otras circunstancias que posibiliten acudir a esa forma de organización; al artículo 17, sobre la previsión de un periodo lectivo adicional para los alumnos que cursen la materia de Religión; y al artículo 22, en cuanto a la exigencia de una mayoría cualificada para la adopción de decisiones sobre titulación.

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.

