



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 189/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de julio de 2024, 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, Formación Profesional y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 7 de junio de 2024 (COMINTER 123389), sobre Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, que establece la ordenación y el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (exp. 2024_221), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Entre el 16 de enero y el 5 de febrero de 2024, se sometió a consulta pública previa un proyecto de modificación del Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria, sin que se formularan aportaciones ciudadanas.

SEGUNDO.- Durante el mes de febrero de 2024, por la Dirección General de Recursos Humanos, Planificación Educativa e Innovación se comunicó el proyecto a los centros directivos de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo y a la Inspección de Educación, al efecto de que formularan observaciones y sugerencias.

Sólo efectúa una observación la Subdirección General de Recursos Humanos y Riesgos Laborales.

TERCERO.- Entre los días 16 y 26 de febrero de 2024, consta que estuvo expuesto en el Portal de la Transparencia un Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria.

Consta la presentación de alegaciones por un particular y por la Federación "Plena Inclusión Región de Murcia".

CUARTO.- Obra en el expediente una versión del Proyecto que, según el índice de documentos que acompaña a la consulta, es la primera y que data del 28 de febrero de 2024. Según se desprende de dicho texto, persigue introducir una nueva materia optativa denominada "La Constitución Española y la Unión Europea" en el tercer curso de la Educación Secundaria Obligatoria.

QUINTO.- También el 28 de febrero de 2024 se incorpora al expediente un borrador de propuesta de acuerdo que dirige el Consejero de Educación, Formación Profesional y Empleo al Consejo de Gobierno para que se apruebe el Proyecto como Decreto.

En esta misma fecha, se solicita informe sobre el Proyecto al Servicio Jurídico de la Consejería. La solicitud se formula con carácter urgente, dada la necesidad de que el futuro Decreto esté aprobado en una fecha que permita que la nueva materia pueda ser ofertada al alumnado para el próximo curso escolar, permitiendo que los centros

docentes puedan llevar a cabo las gestiones oportunas para implementarla.

SEXTO.- En el Boletín Oficial de la Región de Murcia número 51, de 1 de marzo de 2024, se publica *“Anuncio de 12 de febrero de 2024, de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, por el que se somete a información pública y audiencia a las personas interesadas el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*.

SÉPTIMO.- El 1 de marzo de 2024, se evacua informe por el Servicio Jurídico de la Consejería, en sentido favorable al Proyecto, si bien formula diversas observaciones al procedimiento de elaboración normativa.

Da cuenta el informe de la existencia en el expediente de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo, de 27 de febrero de 2024, que, sin embargo, no consta entre la documentación remitida a este Consejo Jurídico junto con la consulta.

OCTAVO.- El 13 de marzo de 2024, en respuesta a una observación del informe del Servicio Jurídico, se incorpora al expediente la propuesta que la Directora General de Recursos Humanos, Planificación Educativa e Innovación dirige al titular del Departamento de adscripción para que éste eleve al Consejo de Gobierno el Proyecto para su aprobación como Decreto.

NOVENO.- El 14 de marzo se elabora una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), en su modalidad abreviada. Se justifica la oportunidad de la incorporación de la nueva materia optativa en que *“Desde el ámbito educativo es esencial que este alumnado pueda adquirir de forma íntegra y global los conocimientos necesarios para valorar nuestro sistema democrático, conocer los principios básicos de la Constitución Española de 1978, la Unión Europea y sus instituciones, así como afianzar su identificación con el proyecto europeísta, lo cual permita al alumnado conocer e incrementar su confianza en las instituciones, comprendiendo que las decisiones de estas afectan a la vida de los ciudadanos”*.

En relación con el impacto presupuestario, se afirma por la MAIN que la implantación de la nueva materia no conllevará *“un coste añadido al sistema”*, ni para las familias ni para la Consejería, y concluye que *“no existe impacto presupuestario, ni económico, ni afecta a las cargas administrativas”*.

Analiza los impactos por razón de género y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género y concluye que, en ambos casos, es neutro. Por su parte, se considera que la futura norma tendrá un impacto positivo sobre la adolescencia y en el ámbito de la familia.

Se justifica la eliminación de la *vacatio legis* *“a fin de estar vigente [el futuro Decreto] y ser de aplicación al alumnado que va a cursar tercer curso de Educación Secundaria Obligatoria Bachillerato en el año académico 2024-2025 requiriendo por ello su aprobación y vigencia de forma que permita a los centros docentes llevar a cabo los trámites necesarios para presentar la materia en la fecha de la matriculación del próximo curso”*.

DÉCIMO.- El 17 de abril de 2024, el Consejo Escolar de la Región de Murcia evacua Dictamen 1/2024, sobre el Proyecto objeto de consulta. Lo informa en sentido favorable, si bien efectúa diversas observaciones, sugiriendo el cambio de redacción de algunas expresiones y la incorporación entre los saberes básicos de una referencia a la financiación de la Unión Europea.

UNDÉCIMO.- Como consecuencia de la asunción de las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar de la Región de Murcia, se elabora una nueva versión del texto, la segunda, así como otra MAIN intermedia, de fecha 24 de abril de 2024, según la cual las observaciones del indicado órgano *“en general han sido tenidas en cuenta”*.

DUODÉCIMO.- Solicitado, el 26 de abril de 2024, el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se evacua el 30 de mayo con el número 37/2024. Pone de manifiesto diversas omisiones y carencias del procedimiento de elaboración reglamentaria, en relación con la tramitación de urgencia, con el informe de la Vicesecretaría y con el análisis de impacto presupuestario contenido en la MAIN.

No se formulan observaciones de carácter sustantivo, por lo que el informe es favorable al Proyecto, con las observaciones formales ya apuntadas.

DECIMOTERCERO.- El 4 de junio se elabora una nueva versión de la MAIN, que valora las observaciones efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos. A tal efecto, en relación con el impacto presupuestario, insiste en que la nueva norma no supone incremento de gasto alguno para la Consejería ni para las familias.

DECIMOCUARTO.- El 6 de junio de 2024 se evacua el preceptivo informe de la Vicesecretaría.

DECIMOQUINTO.- Como documento 34 del expediente consta un texto que ha sido diligenciado por la Directora General de Recursos Humanos, Planificación Educativa e Innovación, como el último del Proyecto y que es el sobre el que se formula la preceptiva consulta al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, lo que se lleva a efecto mediante comunicación interior del pasado 7 de junio de 2024, que solicita la tramitación de la consulta con carácter de urgencia.

El texto sometido a dictamen consta de una parte expositiva innominada, un artículo único y una disposición final única.

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”*.

Como señalamos en nuestro Dictamen 302/2022, sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, que ahora se pretende modificar, 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 aquel Dictamen, y en otros anteriores y coetáneos sobre proyectos normativos aprobatorios del currículo de las diferentes enseñanzas, 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 Secundaria Obligatoria, el RD 217/22), 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 (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. 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. En consecuencia, procede a otorgarle prioridad en su tramitación.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

I. La competencia de la Administración regional para establecer materias optativas en la oferta de la Educación Secundaria Obligatoria y fijar su currículo 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 materias optativas en la Educación Secundaria Obligatoria y se fijen sus currículos.

Así, el artículo 24.3 LOE dispone que, en el conjunto de los tres primeros cursos de Educación Secundaria Obligatoria, *"los alumnos y alumnas cursarán alguna materia optativa (...) Las Administraciones educativas regularán esta oferta, que deberá incluir, al menos, Cultura Clásica, una segunda Lengua Extranjera y una materia para el desarrollo de la competencia digital..."*.

El establecimiento de una materia exige, a su vez, la determinación de los elementos constitutivos de su currículo, que de conformidad con el artículo 6.1 LOE, comprende 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".

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.

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

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

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

(...)

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

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

necesarias”.

Asimismo, la ya citada STC 14/2018, de 20 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), tras recordar que *“desde la inicial STC 5/1981, de 13 de febrero, este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (constitucionalmente regida por los arts. 27 y 149.1.30 CE) en más de treinta sentencias”*, reitera ese carácter compartido de la competencia en materia de educación y en la definición de los elementos configuradores de las diversas enseñanzas, y así establece que *“este Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas “enseñanzas mínimas”, posteriormente “enseñanzas comunes” y, en el presente, “aspectos básicos del currículo”, del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando (entre otras, SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre, y 24/2013, de 31 de enero). Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa. Antes y después de la reforma de la LOMCE, la competencia autonómica queda condicionada sólo parcialmente, “dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar (...) las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo” (STC 212/2012, FJ 4)”*.& #xa0;

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 regular la materia optativa proyectada y establecer su currículo, en el marco de la normativa básica del Estado.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

A la vista del expediente remitido a este Consejo Jurídico puede afirmarse que, con carácter general, se han respetado las normas que rigen el procedimiento de elaboración de los reglamentos regionales, contenidas en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

No obstante, han de formularse las siguientes observaciones:

1. Cuando la publicidad de los trámites de audiencia e información pública se realiza por dos vías diferentes, a saber, el Portal de Transparencia, de una parte, y el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), de otra, ha de procurarse una mínima coordinación, para que el período de exposición pública coincida, al menos en su mayor parte, en orden a evitar confusiones entre la ciudadanía y los interesados acerca del plazo con que cuentan para efectuar alegaciones y sugerencias.

Se hace esta observación al advertir que el Proyecto fue objeto de un trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia entre los días 16 y 26 de febrero de 2024, y que, días después de haber finalizado dicho periodo, se publicó en el BORM, de 1 de marzo de 2024, el correspondiente anuncio por el que se sometía el Proyecto a información pública y audiencia.

2. Tanto el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora del Proyecto, como la Dirección de los Servicios Jurídicos, han puesto de manifiesto la insuficiencia del análisis de impacto presupuestario contenido en la MAIN, que se limita a señalar que el futuro Decreto carece de tal impacto en la medida en que no conllevará un incremento de gasto en los presupuestos ni un mayor coste para el sistema en general, toda vez que la implantación de la nueva materia no comportará nuevas necesidades de recursos materiales o humanos.

Como ya hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, el 435/2019), estas afirmaciones que de manera tan contundente se formulan para tomar la decisión, sin embargo, no deben entenderse suficientes a la luz de las directrices que marca la Guía Metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la Región de Murcia, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022.

En lo que al impacto en materia de presupuestos respecta, la Guía señala en su apartado 2.5.1, que se considera como impacto presupuestario *“todo aquello que suponga un incremento o disminución de gastos o ingresos”*.

En el último párrafo de su apartado 1 "Introducción", prevé que *“En 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 de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge en el apartado 3 de esta Guía”*. Concreta ese contenido mínimo en su apartado "3.- Contenido de la Memoria Abreviada", y en él, por lo que interesa al impacto presupuestario, indica en su número 3.4 *“En todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos, siguiendo el esquema recogido en el apartado 2.5”*.

Es decir, la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea apreciable, porque se considere que no existe incremento o disminución de gastos o ingresos, o que aunque genere una incidencia en los gastos e ingresos, no sea “significativo”, faculta para redactar la MAIN abreviada, pero el contenido mínimo exige que *“En todo caso”*, sin excepción, se especifiquen los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos.

Lo que la Guía pretende, de manera simplificada evidentemente, es que queden reflejados los efectos presupuestarios que pueda tener la adopción de una determinada norma, sean o no asumibles con los recursos de los que ya se disponga en el momento de elaborar la propuesta. Sin embargo, en este, como en algunos otros casos dictaminados, se viene observando la práctica consistente en negar efectos presupuestarios relevantes a los proyectos entendiendo que de esa manera no hay obligación de especificarlos, pero tampoco de justificar el aserto.

Como decimos, el mayor o menor impacto presupuestario permite a los órganos impulsores considerar la necesidad de realizar una MAIN completa o abreviada pero, una vez adoptada esa decisión, incluso en la abreviada hay que especificar los efectos que sobre el presupuesto genere y en tanto que la aplicación de la norma suponga una mínima actividad en el seno de la Administración originará unos gastos a los que hacer frente, gastos cuyo compromiso de ejecución ha de contar con el debido soporte presupuestario para no incurrir en nulidad por aplicación del artículo 36 TRLH, ya que está vedada la ejecución de gastos al margen del presupuesto por aplicación del principio de universalidad presupuestaria, consagrado en el artículo 46.3 EAMU, al señalar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma. Al margen del presupuesto pueden existir cobros o pagos, pero no ingresos o gastos.

Como hemos dicho, una cosa es que los gastos derivados de la aprobación de la norma sean perfectamente asumibles con los créditos de los que disponga el departamento impulsor, o el resto de departamentos de la Comunidad Autónoma, lo que no niega su existencia e impacto presupuestario, y otra bien distinta, es que hubieran de dotarse de nuevos créditos. En ese caso, la propia Guía nos da la pista de cuál es la intención que se persigue al decir en el apartado 2.5.2.1, respondiendo a la pregunta de si un proyecto normativo afecta al presupuesto del departamento impulsor que *“Si existiera impacto presupuestario por afectar el proyecto normativo a los presupuestos de la CARM, será necesario identificar la partida presupuestaria afectada y cuantificar los gastos e ingresos presupuestarios, financieros o no financieros que pudiera generar el proyecto normativo, o bien justificar la imposibilidad de cuantificación de dicho impacto”*.

Una vez cuantificado el impacto presupuestario habrá que determinar si el coste que supone puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, para lo cual será necesario identificar las partidas presupuestarias afectadas especificando la respectiva valoración monetaria. Si el coste no puede ser financiado con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, será necesario detallar la modificación que se propone, su cuantificación y su fuente de financiación”.

Como conclusión de lo expuesto se obtiene, en el caso examinado, al igual que en otros ya vistos por este Órgano consultivo, que la MAIN no responde al contenido exigido por la Guía, pues debieron hacerse unas referencias a los recursos presupuestarios que la puesta en marcha de la norma va necesariamente a implicar, referencias siquiera mínimas pero suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que deba decidir sobre su aprobación.

3. De conformidad con la Guía Metodológica ya citada, el órgano impulsor de la propuesta normativa elaborará

una MAIN inicial en el momento de formación del expediente, cuyo contenido será el detallado en el artículo 46.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, debiendo actualizar el contenido de la misma, mediante la elaboración de MAIN intermedias, con las novedades significativas que se vayan produciendo durante la tramitación del procedimiento (consultas realizadas, trámite de audiencia, informes, dictámenes solicitados y emitidos durante la tramitación...), de manera que en la última versión de la MAIN, la definitiva, que se unirá al expediente antes de su remisión para la correspondiente aprobación por el órgano que corresponda, queden reflejados tanto estos trámites como el modo en el que hayan sido tenidas en consideración las observaciones contenidas en los informes y las propu estas formuladas durante el trámite de audiencia.

Sin embargo, el expediente sometido a consulta carece de MAIN inicial. En cuanto a las intermedias, la primera de las que se han incorporado al expediente data del 14 de marzo de 2024, cuando el Proyecto ya había sido sometido, no sólo a los centros directivos de la Consejería promotora, sino incluso a un trámite de información pública y audiencia. Aun cuando no consta entre la documentación remitida a este Consejo Jurídico junto a la consulta, se desprende de otros documentos obrantes en el expediente que existía una MAIN de 27 de febrero de 2024.

Del mismo modo, debía de existir un texto del Proyecto, aun como mero borrador, antes de la fecha en la que se realizó aquel trámite. Sin embargo, según el índice de documentos que se ha incorporado a la consulta, el primer texto del Proyecto que consta entre la documentación remitida al Consejo Jurídico data del 28 de febrero de 2024.

Es necesario en este punto recordar a la Consejería que solicita la evacuación de este Dictamen, que, según 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, la consulta se acompañará de los antecedentes de todo orden que puedan influir en el Dictamen, entre los que cabe entender incluidos los borradores del texto que, aun desechados en la redacción final, permiten conocer la evolución de la norma en su fase primaria de gestación y las alternativas regulatorias tomadas en consideración, lo que ofrece una información que puede ser relevante en la interpretación de la regulación proyectada.

Por otra parte, ha de destacarse el desorden que se observa en la configuración del expediente, que no sigue criterios lógicos de ordenación como el cronológico o el sistemático, lo que dificulta sobremanera su manejo.

CUARTA.- Observaciones al texto.

Con carácter general, el Proyecto sometido a consulta se considera ajustado al ordenamiento jurídico. No obstante, sí han de hacerse las siguientes observaciones:

- De conformidad con lo establecido en el artículo 2.6 del Real Decreto 286/2023, de 18 de abril, por el que se regula la asignación de materias en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato a las especialidades de distintos cuerpos de funcionarios docentes, y se modifican diversas normas relativas al profesorado de enseñanzas no universitarias, las administraciones educativas determinarán la asignación a las diferentes especialidades docentes de las materias optativas que establezcan en la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato.

Esta determinación en el Proyecto sólo se hace respecto de los profesores de los centros de enseñanza privados, pero no respecto de los centros de titularidad pública y los correspondientes cuerpos de funcionarios docentes, lo que debe ser corregido.

Esta observación tiene carácter esencial.

Por otra parte, debería justificarse mínimamente en la MAIN la atribución docente en la nueva materia a los profesores de Geografía e Historia.

- Al artículo único, apartados Tres y Cuatro.

El precepto modifica el Anexo I del Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, para incorporar al horario lectivo semanal correspondiente al tercer curso de ESO y al primer curso del programa de diversificación curricular, las horas destinadas a la nueva materia optativa. Sin embargo, no incorpora, a continuación, el texto de regulación,

esto es, la nueva redacción de las dos partes (de un total de cuatro) del Anexo I que se ven modificadas, sino que éstas se ubican como un anexo de la norma modificativa, pero con la numeración y el título del anexo de la norma modificada, lo que puede generar cierta confusión.

Otro tanto ocurre con el apartado Cuatro, que modifica el Anexo III del Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, dedicado al establecimiento de los elementos curriculares de las materias de la etapa, al que ahora se adicionan los propios de la nueva materia.

Considera el Consejo Jurídico que se ganaría en claridad y mejoraría la técnica normativa, si el texto de regulación se insertara a continuación del texto marco, en el que se precisaran los apartados del Anexo que se modifican, conforme al siguiente modelo:

“Tres. Se modifica el Anexo I, Horario lectivo semanal.

1. El apartado “Períodos lectivos semanales en los tres primeros cursos de la Educación Secundaria Obligatoria”, queda redactado en los siguientes términos:

(Insertar aquí la tabla con la nueva distribución del horario de los tres primeros cursos)

2. El apartado “Periodos lectivos semanales en el primer curso del Programa de diversificación curricular”, queda redactado en los siguientes términos:

(Insertar aquí la tabla con la nueva distribución del horario).

Cuatro. Se modifica el Anexo III. Materias de Educación Secundaria Obligatoria.

Se adiciona el apartado “La Constitución Española y la Unión Europea”, con la siguiente redacción:

“ ... ”

Debe recordarse que, de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, a las que cabe acudir en defecto de unas directrices regionales propias, el texto de regulación, que es el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación, debe ir entrecomillado y sangrado para realzar tipográficamente que se trata del nuevo texto (Directriz 56).

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 las observaciones realizadas, en particular, respecto del impacto presupuestario de la futura norma.

TERCERA.- Reviste carácter esencial la observación efectuada en la Consideración cuarta, relativa a la asignación de la nueva materia optativa a la correspondiente especialidad de los cuerpos de funcionarios docentes, que se ha omitido en el Proyecto.

CUARTA.- El resto de las 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.