

Dictamen nº: **233/15**
Consulta: **Consejera de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **06.05.15**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 6 mayo de 2015, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto que establece, para la Comunidad de Madrid, el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 16 de abril de 2015, que ha tenido entrada en este órgano el día 17 del mismo mes, formula preceptiva consulta, con carácter de urgencia, a este Consejo Consultivo correspondiendo la ponencia al Excmo. Sr. D. Joaquín Leguina Herrán, consejero permanente, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 6 de mayo de 2015.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende establecer el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Madrid (en adelante, ESO).

El proyecto de Decreto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por veinticuatro artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cuatro anexos.

En la parte expositiva del Proyecto de Decreto alude a los cambios que ha introducido la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), relativos tanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas como a la propia configuración del currículo.

Se expresa que el artículo 6 bis de la LOE atribuye al Gobierno de la Nación, entre otras, la competencia del diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, estándares de aprendizaje evaluables y criterios de evaluación que garantice el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere dicha Ley Orgánica, siendo competencia de las Administraciones educativas autonómicas el establecimiento del currículo, que incluirá en todo caso el currículo básico y permitiendo a los centros docentes complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veinticuatro artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cuatro anexos, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Reproduce los principios generales y la distribución de competencias establecidos en la LOE.

Artículo 3.- Establece los objetivos de la etapa.

Artículo 4.- Reproduce la regulación establecida sobre el currículo en la legislación básica del Estado.

Artículo 5.- Bajo el rótulo “*organización general*” reproduce la regulación básica estatal sobre los ciclos de la ESO.

Artículo 6.- Regula la organización del primer ciclo de ESO.

Artículo 7.- Concerniente a la organización del segundo ciclo de ESO, que se identifica con el cuarto curso.

Artículo 8.- Desarrolla el currículo básico, bajo el rótulo “*organización de las enseñanzas en la Comunidad de Madrid*”.

Artículo 9.- Sobre los elementos transversales del currículo.

Artículo 10.- Relativo a las evaluaciones.

Artículo 11.- Establece la promoción al curso o etapa siguiente o la repetición.

Artículo 12.- Reproduce la regulación de la legislación básica sobre la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria.

Artículo 13.- Reproduce la legislación básica estatal sobre el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y certificaciones.

Artículo 14.- Sobre los documentos oficiales de evaluación.

Artículo 15.- Relativo al proceso de aprendizaje y atención individualizada.

Artículo 16.- Referido a los alumnos con necesidad específica de atención educativa.

Artículo 17.- Sobre la atención a la diversidad y la organización flexible de las enseñanzas.

Artículo 18.- En relación con los alumnos que se incorporan de forma tardía al sistema educativo.

Artículo 19.- Relativo a los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

Artículo 20.- Dispone el calendario escolar.

Artículo 21.- Establece el horario lectivo.

Artículo 22.- Referente a la autonomía de los centros.

Artículo 23.- Relativo a la participación de padres, madres y tutores legales en el proceso educativo.

Artículo 24.- Sobre la evaluación con fines diagnósticos.

Disposición adicional primera.- Relacionada con los colegios bilingües.

Disposición adicional segunda.- Relativa a la enseñanza de la materia “Religión”.

Disposición adicional tercera.- Referida a la educación de personas adultas.

Disposición adicional cuarta.- Sobre la simultaneidad de las enseñanzas profesionales de Música o de Danza y Educación Secundaria Obligatoria.

Disposición transitoria única.- Para evitar vacíos normativos se prevé que hasta que se dicten las disposiciones a las que se remite el proyecto de Decreto permanezca la vigencia de las normas preexistentes en todo lo que no se opongan al Decreto.

Disposición derogatoria única

Disposición final primera.- Establece el calendario de implantación para los cursos primero y tercero en el año escolar 2015-2016, y para los cursos segundo y cuarto, en 2016-2017.

Disposición final segunda.- Por la que se habilita al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución del decreto.

Disposición final tercera.- Relativa a la entrada en vigor de la norma.

Anexo I.- Contiene las materias del bloque de asignaturas troncales.

Anexo II.- Recoge las asignaturas específicas.

Anexo III.- Sobre las asignaturas de libre configuración autonómica.

Anexo IV.- Detalla la organización de la etapa mediante la asignación horaria de las asignaturas.

TERCERO.- Además del texto de la norma proyectada, el expediente remitido a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos:

1. Memoria de análisis de impacto normativo, de 25 de junio de 2015, realizada por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (folios 306 a 353).

2. Informe del letrado jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, emitido el 14 de abril de 2015 (folios 354 a 390).

3. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, de 15 de abril de 2015, sobre la incorporación de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico en la Consejería (folios 391 y 392).

4. Informe de 15 de abril de 2015, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda (folios 393 a 395).

5. Memoria económica, de 18 de marzo de 2015 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte informando del coste económico total de la implantación del proyecto (folios 396 a 399).

6. Memoria de impacto económico y presupuestario, sin fechar, de la Dirección General de Becas y Ayudas a la Educación de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, sobre el coste y sobrecoste de la implantación del proyecto (folios 400 a 407).

7. Informe del secretario general técnico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 14 de octubre de 2015 (folios 408 a 412).

8. Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 25 de marzo de 2013 (folios 413 a 450).

9. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 6 de abril de 2015, sobre la incorporación de las observaciones formuladas por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (folios 451 y 452).

10. Voto particular presentado al dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid formulado por la representante de la organización sindical Comisiones Obreras en la Comisión Permanente (folios 453 a 521).

11. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 14 de abril de 2015, donde se realizan diversas observaciones (folios 522 y 523).

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 10 de abril de 2015, en el que se realizan observaciones de técnica normativa y formal (folios 524 a 526).

13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de 15 de abril de 2015, en el que se realizan observaciones al proyecto de decreto (folios 527 y 528).

14. Informe sin observaciones al proyecto de decreto, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 14 de abril de 2015 (folio 529).

15. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, de 14 de abril de 2015, en el que no se realizan observaciones al proyecto (folio 530).

16. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 10 de abril de 2015, donde no se formulan observaciones al texto (folio 531).

17. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de 14 de abril de 2015, en el que no se realizan observaciones (folio 532).

18. Certificado del viceconsejero de Presidencia e Interior y secretario general del Consejo de Gobierno, de 16 de abril de 2015, relativo a la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (folio 532 –se repite la numeración en el expediente–).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.c) de su Ley reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LCC), que dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...]* c) *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La educación es materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, si bien corresponde a las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la legislación estatal, dictar normas de ejecución y desarrollo.

Por su parte, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución (CE) y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó:

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la

Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que en el artículo 6 bis c) establece:

“Dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con los apartados anteriores, las Administraciones educativas podrán:

1º Complementar los contenidos de las asignaturas troncales.

2º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

3º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.

4º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.

5º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

6º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

7º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”. [siguiente] [Contextualizar]

- El Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria y del

Bachillerato, cuyo artículo 3.1.c) es exactamente del mismo tenor literal que el precepto que se acaba de transcribir.

El Tribunal Constitucional, por su parte, en Sentencia 212/2012 ha afirmado que “(...) *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 (...)*”.

A la luz de lo expuesto resulta indudable la competencia de la Comunidad de Madrid sobre la materia de ESO.

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la LOE y, en concreto, la determinación completa del currículo de ESO establecido, en lo relativo al currículo básico, por el Real Decreto 1105/2014. En este sentido, nos encontramos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvimos ocasión de expresar en nuestro Dictamen 573/13, de 27 de noviembre, en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), concluíamos que no cabe sino considerar que los proyectos de decreto que versen sobre esta materia son reglamentos ejecutivos, lo que determina que es preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

El rango normativo es el adecuado, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la precitada Ley.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

I.- En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

En consecuencia, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en adelante “*Ley del Gobierno*”, que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, así como al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en materia de ESO, según lo dispuesto en los Decretos 23/2012, de 27 de septiembre, del presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 126/2012, de 25 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte. En concreto, el artículo 6.1 del Decreto 126/2012 dispone:

“1. Corresponden a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y de la dirección y coordinación con carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las funciones relativas a la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional, Educación de Personas Adultas y Enseñanzas de Régimen Especial, excepto las Enseñanzas Artísticas Superiores, en aplicación de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias y, en particular, las siguientes:

h) La ordenación académica de las enseñanzas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional reglada y Régimen Especial, en todas sus modalidades de enseñanza, excepto las correspondientes a Enseñanzas Artísticas Superiores, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid, así como las pruebas de evaluación correspondientes. El ejercicio de esta competencia en cuanto a la Formación Profesional se llevará a cabo en coordinación con la Consejería competente en empleo.

i) El desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de las enseñanzas de competencia de la Dirección General. El ejercicio de esta competencia en cuanto a la Formación Profesional se llevará a cabo en coordinación con la Consejería competente en empleo.

j) El desarrollo de las directrices de la orientación pedagógica y profesional en las enseñanzas de competencia de la Dirección General”.

II.- En el expediente consta una memoria de análisis de impacto normativo, de 17 de abril de 2015, que recoge el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad.

También contiene un examen del impacto económico y presupuestario que supondrá para los centros públicos y concertados y que se residencia, principalmente, en la implantación de las opciones de enseñanzas académicas y enseñanzas aplicadas en 3º y 4º de ESO. Explica que la incidencia derivará de las necesidades de profesorado, cuantificadas con la ratio horas/profesor y con variaciones entre los centros en virtud del diferente número de líneas por centro. La implantación de programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento también tiene repercusión en el gasto que se contempla en la memoria.

El artículo 24 de la Ley del Gobierno y el artículo 21.1.c) del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo exige que se pronuncie sobre el impacto económico y presupuestario, lo que debe comprender: *“el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de cargas administrativas”.*

En la memoria de impacto remitida no se contempla observación alguna relativa a los efectos sobre la competencia, de modo que dicha memoria debería ser completada en este aspecto antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

III.- Hemos expuesto en numerosos dictámenes (valgan, por todos, los dictámenes 43/2015 y 44/15, ambos de 11 de febrero y emitido a solicitud de la propia consejería de Educación, Juventud y Deporte), en cuanto a la memoria de impacto por razón de género, que la competencia para su elaboración corresponde a la Dirección General de la Mujer (en el mismo sentido, dictamen 22/2015, de 28 de enero, entre otros muchos) integrada en la Consejería de Asuntos Sociales.

Se invoca, a los efectos de justificar la elaboración de la memoria de impacto de género por el centro directivo autor de la propuesta, lo dispuesto en el artículo 5, epígrafe 5.1 de la Orden 1668/2003, de 24 de octubre, del consejero de Presidencia, relativa a la tramitación de asuntos ante el Consejo de Gobierno y su Comisión Preparatoria.

Este Consejo viene destacando de forma reiterada que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género es la Dirección General de la Mujer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1 b) del Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales y como indicamos en nuestro Dictamen 276/14, de 18 de junio, la citada Orden 1668/2003, además de no poder prevalecer frente a un decreto del Consejo de Gobierno, no consta que haya sido publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, conforme exige el artículo 51 de la Ley 1/1983, de Gobierno y administración de la Comunidad de Madrid.

De todas formas y puesto que ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales en la que se integra la

Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

IV.- El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometido a información pública durante el plazo indicado”.

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado en la medida en que, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se ha emitido con fecha 25 de marzo de 2015. En este punto es importante recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la citada ley, en el Consejo Escolar están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada. El dictamen ha sido emitido por mayoría y consta la emisión de un voto particular que también ha sido remitido a este órgano consultivo.

Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al remitirse el informe al Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, cuyo letrado-jefe ha emitido informe al proyecto de decreto en el que se contenían cinco consideraciones esenciales, de las que se han atendido dos.

V.- Por último, en cuanto al procedimiento, el presente dictamen se ha solicitado por el órgano consultante con carácter de urgencia, si bien dicha urgencia no se ha motivado. Es fácil entender, en virtud del calendario de aplicación de la LOMCE (Disposición final quinta) la necesidad de la Consejería de Educación de aprobar el proyecto de decreto con tiempo suficiente para su implantación en el curso 2015/2016.

Como ya ha señalado este Consejo Consultivo en anteriores dictámenes (v. gr. 330/10, de 13 de octubre, 3/11, de 19 de enero, 128/12, de 7 de marzo y 180/13, de 8 de mayo) la urgencia prevista en el artículo 16.2 LCC es de carácter objetivo y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo -según reza el preámbulo de su Ley reguladora- precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas. Sobre la emisión de dictámenes por el trámite de urgencia procede recordar también las reflexiones contenidas en su Memoria del año 2010 (páginas 24 y 25).

En esta materia es pertinente recordar también el criterio del Consejo de Estado expuesto en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

“Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):

«Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad– de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística– en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.

- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.

- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”.

Sin perjuicio de lo expuesto, el dictamen se emite dentro del plazo de urgencia solicitado.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto pretende, como ya se ha dicho, el desarrollo de las competencias autonómicas en materia de determinación del currículo de ESO.

I.- Como se expondrá a continuación, el texto proyectado reproduce en muchos de sus artículos preceptos de la LOE y del Real Decreto 1105/2014, si bien no lo hace de forma literal y, además, reproduce parte de las competencias exclusivas del Estado por ser legislación básica.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional se pronunció en la Sentencia 150/1998, de 2 de julio (Pleno, F. J.4º):

“Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate (...). Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal. (...).

Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (...), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (...), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (...) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es

modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (...). En este sentido, (...) la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, el Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de sistemática y para facilitar la comprensión de la misma pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal, por ejemplo, en el Dictamen 991/2011, de 21 de julio exponía:

“(...) la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal”.

Por otro lado, en el Dictamen 1129/2014, de 17 de diciembre del Consejo de Estado, en el que se examinaba, precisamente, el proyecto de

real decreto por el que se establece el currículo básico de la ESO, el Consejo de Estado afirmaba:

“El Capítulo I, relativo a las Disposiciones generales (artículos 1 a 9) es prácticamente una reproducción de varios preceptos de la LOE. (...)”

Como ya ocurrió en el proyecto relativo a la Enseñanza Primaria y fue advertido en el dictamen 132/2014, ha podido constatar que tales preceptos del proyecto ahora examinado son, como se ha puesto de manifiesto en el párrafo anterior, en gran parte, una reproducción de la LOE.

A este respecto, quiere dejarse constancia por este Consejo de las dificultades que puede presentar la aprobación de la norma tal y como se encuentra configurada en la versión sometida a dictamen. En efecto, es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas. Convendría en tal sentido, como ya se dijo en el dictamen 132/2014 con relación a la Educación Primaria, revisar el Proyecto para respetar en la medida de lo posible el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico (...)”.

Esta exposición es perfectamente trasladable al proyecto sometido a dictamen, pues también este órgano consultivo realizó la misma consideración en su Dictamen 319/14, de 29 de julio sobre el proyecto de decreto por el que se establecía para la Comunidad de Madrid el currículo de educación primaria.

En definitiva, reiteramos que en atención a los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, criterios que comparte

este Consejo Consultivo, la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta debería revisarse para que, en los artículos que repiten el contenido de las normas estatales, se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado cuyo desarrollo se pretende.

II.- El artículo 1 de la norma proyectada establece su objeto, que es el desarrollo de la LOE, y su ámbito de aplicación, constituido por los centros públicos y privados que impartan, con la debida autorización, ESO en la Comunidad de Madrid.

El artículo 2, sobre los principios generales de la ESO, reproduce el contenido de los artículos 3.3, 4.1 y 22 (apartados 2 y 3) de la LOE, si bien cambiando la redacción. La única aportación del proyecto de decreto a la normativa ya vigente es la previsión de que:

“Las medidas de atención a la diversidad en esta etapa estarán orientadas a responder a las necesidades educativas concretas de los alumnos y al logro de los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria y la adquisición de competencias correspondientes y no podrán, en ningún caso, suponer una discriminación que les impida alcanzar dichos objetivos y competencias y la titulación correspondiente”.

Previsión que parece querer desarrollar la competencia atribuida por la LOE a las Administraciones educativas en su artículo 22:

“4 Corresponde a las Administraciones educativas regular las medidas de atención a la diversidad, organizativas y curriculares, que permitan a los centros, en el ejercicio de su autonomía, una organización flexible de las enseñanzas.

5 Entre las medidas señaladas en el apartado anterior se contemplarán las adaptaciones del currículo, la integración de materias en ámbitos, los agrupamientos flexibles, los desdoblamientos

de grupos, la oferta de materias optativas, programas de refuerzo y programas de tratamiento personalizado para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

6. En el marco de lo dispuesto en los apartados 4 y 5, los centros educativos tendrán autonomía para organizar los grupos y las materias de manera flexible y para adoptar las medidas de atención a la diversidad adecuadas a las características de su alumnado.

7. Las medidas de atención a la diversidad que adopten los centros estarán orientadas a la consecución de los objetivos de la educación secundaria obligatoria por parte de todo su alumnado y no podrán, en ningún caso, suponer una discriminación que les impida alcanzar dichos objetivos y la titulación correspondiente”.

La previsión contenida en el proyecto de decreto se concreta posteriormente en los artículos 15 a 19 del proyecto de decreto, a los que nos referiremos más adelante.

El artículo 3 indica los objetivos de la etapa educativa objeto de desarrollo y recoge de nuevo lo dispuesto en la LOE, concretamente en el artículo 23. En la redacción del artículo 4 se observa, no obstante, una variación respecto del texto del artículo 23 de la LOE. Así, en varios apartados se dispone, como objetivo de la etapa ejercitarse en la igualdad de trato entre hombres y mujeres y rechazar los estereotipos que supongan discriminación entre hombres y mujeres, así como cualquier manifestación de violencia contra la mujer. También se incluye como objetivo rechazar la discriminación de las personas por razón de sexo, raza o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Se trata de adiciones que en nada altera el contenido de la norma estatal y simplemente la complementan.

El artículo 4 dispone cuáles son los elementos del currículo, con indicación de los previstos en los artículos 6 de la LOE y 2 del Real Decreto 1105/2014. Se parta tan solo del artículo 6 de la LOE en la omisión del término “*resultados*” en la expresión “*estándares y resultados de aprendizaje evaluables*”, omisión que también tiene lugar en el artículo 2 del Real Decreto 1105/2014.

El artículo 5, bajo la rúbrica “*Organización General*” regula, reproduciendo el artículo 23 bis LOE, los ciclos de la ESO. Tan solo incluye que las enseñanzas se seguirán, ordinariamente, entre los 12 y los 16 años de edad, que es la previsión establecida en el artículo 22.1 de la LOE.

III.- El artículo 6 dispone la organización de la etapa educativa en áreas de tres bloques de asignaturas: troncales, específicas y de libre configuración autonómica.

En su apartado 1 expone las asignaturas troncales y su distribución en los tres primeros cursos de la ESO y en el apartado 2 expone las específicas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.3 del Real Decreto 1105/2014.

En el apartado 3 dispone como una de las asignaturas de libre configuración autonómica para los tres cursos del primer ciclo la materia “Tecnología, Programación y Robótica”, lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 13.4 del Real Decreto 1105/2014.

En el apartado 4 se prevé la oferta educativa adicional de los centros docentes, precisando que son de oferta obligada dos asignaturas: “Segunda Lengua Extranjera” y “Cultura Clásica”.

Este apartado en su letra j) prevé como posible oferta de los centros:

“Materia diseñada por el centro, en tercer curso, dentro del bloque de libre configuración autonómica. En este caso, los centros presentarán a la Dirección General competente en materia de ordenación académica la propuesta de currículo para su correspondiente autorización”.

En el proyecto de decreto no se configura el contenido, estándares de aprendizaje y criterios de evaluación de estas asignaturas, sino que se atribuye a los centros la competencia para la determinación de dichos elementos o requisitos de las asignaturas.

El artículo 6 bis 2. d) de la LOE establece así las competencias de los centros:

“Dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores, y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:

1º Completar los contenidos de los bloques de las asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3º Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas”.

El proyecto de decreto en su artículo 6.4. j) parece atribuir a los centros docentes la posibilidad de establecer una propuesta de currículo para que se autorice como asignatura de libre configuración autonómica, lo que no se ajusta a lo preceptuado por el artículo 6 bis.2. d) de la LOE, que ciñe la competencia de los centros a una actuación complementaria y de

desarrollo del currículo previamente establecido o formulado por la Administración educativa correspondiente.

Esta observación fue también efectuada por el letrado-jefe del Servicio jurídico en la Consejería y no se acogió por entender la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, según indica en su informe de 15 de abril de 2015, que:

“A este respecto es preciso insistir en la atribución competencial que el Gobierno de la Nación ha atribuido a las administraciones educativas en lo que se refiere al bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. Estas competencias, puestas asimismo en relación con la autonomía pedagógica atribuida por el Gobierno a los centros docentes, permite que dicha administración recabe las propuestas hechas por los centros y, mediante, un proceso de autorización que garantice la calidad última de las mismas, valide y establezca con su autoridad materias que han sido impulsadas por los centros en el ejercicio de una autonomía que viene atribuida a ellos por ley”.

Este Consejo Consultivo no puede admitir la interpretación efectuada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial por varios motivos:

En primer lugar, como ya se expuso en el informe emitido por el letrado-jefe del Servicio Jurídico en la Consejería

«(...) las competencias de los centros educativos en la determinación del currículo de la ESO se limitan a las precisadas expresamente en el artículo 6 bis. 2. d) de la LOE y, en lo que aquí afecta, a la circunscrita en su punto 2º “complementar los

contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa”.

Una adecuada interpretación de este precepto conduce a reconocer a los centros competencias en la complementación de los bloques y a configurar su oferta formativa. Esto último no ha de identificarse, sin embargo, con el establecimiento ex novo de materias –que es a lo que conduce, en verdad, los preceptos examinados (sic)- pues supondría una interpretación contra legem».

En segundo término, este Consejo Consultivo añade que la autonomía de los centros docentes reconocida por ley no alcanza a la posibilidad de proponer el currículo de asignaturas de libre configuración autonómica, basta con recordar el tenor literal del artículo 120 de la LOE:

“1. Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.

2. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.

3. Las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.

Las Administraciones educativas publicarán los resultados

obtenidos por los centros docentes, considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y siguientes de esta Ley Orgánica y en los términos que el Gobierno establezca reglamentariamente.

Las Administraciones educativas podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos que no alcancen los niveles adecuados.

En relación con los centros concertados se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente.

4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.

5. Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno”.

El texto transcrito pone de manifiesto que son otras actividades de los centros, en concreto, las mencionadas en el apartado 5, las susceptibles de ser autorizadas por el Gobierno. Lo que no se prevé es que se autorice la propuesta, por parte de los centros, de currículo de asignaturas de libre

configuración autonómica ni tampoco que la autorización corra a cargo de una Dirección General ni tan siquiera de la Consejería.

Procede recordar en este punto que la técnica administrativa de la autorización consiste en la verificación, por parte de la Administración, de la conformidad a Derecho y al interés público de una actividad que el administrado tiene derecho a ejercitar si dicha conformidad se cumple.

En este caso hemos de partir del hecho de que los centros educativos no tienen derecho a establecer ninguno de los elementos del currículo de las asignaturas de libre configuración autonómica, por lo que no cabe la aplicación de la técnica administrativa de la autorización.

En definitiva, el establecimiento del currículo de las asignaturas de libre configuración autonómica es una de las más destacadas competencias que el artículo 6 bis. 2. c) atribuye a las Administraciones educativas autonómicas y, en este sentido, no cabe duda que el mencionado precepto no asigna a los centros docentes la competencia de establecimiento del currículo de las asignaturas de libre configuración autonómica, ni si quiera bajo la forma de autorización por parte de la Administración educativa.

Por lo expuesto, hemos de afirmar que el artículo 6.4 del proyecto de decreto atribuye a los centros más competencias que las previstas en el artículo 6 bis. 2. d) LOE en detrimento de las competencias que el mismo precepto pero en su apartado c) atribuye a las Administraciones educativas, por lo que no cabe sino considerar que no es ajustado a Derecho.

Esta consideración es esencial.

Ello, desde luego, no obsta la posibilidad de que los centros efectúen propuestas para la elaboración del currículo de asignaturas de libre configuración autonómica y que la Administración autonómica, con la

prudencia necesaria, a través del órgano competente y del instrumento normativo adecuado, las apruebe como tales.

El artículo 7 regula la organización del segundo ciclo o cuarto curso de la ESO, del que solo cabe, en relación con el último párrafo del apartado 5: *“Las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica serán las diseñadas por el centro, y requerirán, al igual que en el primer ciclo de la etapa, de la correspondiente autorización de la Dirección General competente en materia de ordenación académica”* hacer la misma observación que hemos efectuado respecto de esta misma materia en el primer ciclo: no es competencia de los centros sino de la Administración educativa el diseño del currículo de las asignaturas de libre configuración autonómica por lo que la previsión contemplada en el proyecto de decreto no se ciñe a la distribución competencial establecida por el artículo 6 bis.2 LOE.

Esta consideración es esencial.

La misma objeción cabe realizar al artículo 22 del proyecto que, bajo el enunciado *“Autonomía de los centros docentes”* permite que los centros establezcan el currículo de asignaturas de libre configuración autonómica para su posterior autorización, modificar la asignación horaria y modificar las materias específicas establecidas con carácter general en el proyecto de decreto. Como acabamos de exponer, estas atribuciones exceden el ámbito competencias atribuido a los centros docentes por la legislación básica del Estado y plasmado en el artículo 6 bis. 2. d) de la LOE.

Esta consideración es esencial.

El artículo 8 comprende el núcleo del objeto del proyecto de decreto, dividiendo el currículo en:

- Materias del bloque de asignaturas troncales, cuyos contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables son los del

currículo básico, que se explicitan en el anexo I del proyecto y se complementan y distribuyen por cursos los contenidos de todas las materias.

- Materias del bloque de asignaturas específicas, cuyos criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables son los del currículo básico, que se incorporan al anexo II junto con los contenidos elaborados por la Consejería de Educación.

- Materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, cuyos contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables se han incluido en el anexo III.

El artículo 10, relativo a “*Evaluaciones*”, para la comprobación del grado de adquisición de las competencias y el logro de los objetivos de la etapa se remite a los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables incluidos en los anexos. Pero añade: “(...) o los que, en su caso, determinen los centros en materias de diseño propio”, lo que a la vista de lo expuesto más arriba resulta inviable habida cuenta de que no cabe que por los centros se diseñen asignaturas de libre configuración autonómica ni curriculares.

Esta consideración es esencial.

En su apartado 2 el precepto reproduce las previsiones del artículo 20 del Real Decreto 1105/2014.

V.- Los artículos 11 (“*Promoción*”), 12 (“*Evaluación final de Educación Secundaria*”), 13 (“*Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y certificaciones*”) reproducen los artículos 22, 21y 23, respectivamente, del Real Decreto 1105/2014, y en la medida en que la reproducción no es literal resulta pertinente reiterar lo expuesto más arriba acerca de la necesidad de reproducir fielmente las normas cuyo contenido se está repitiendo. Por ejemplo, en el artículo 12.7, sobre

medidas de atención personalizada a determinados alumnos, se regula que tales medidas “*se fijarán en planes de mejora de resultados colectivos o individuales que permitan, en colaboración con las familias y los recursos de apoyo educativo, incentivar la motivación y el esfuerzo de los alumnos para solventar dificultades*” pero se omite, que los recursos de apoyo educativo, según el Real Decreto 1105/2014 son los “*facilitados por las Administraciones educativas*”.

El artículo 14, regula los “*Documentos oficiales de evaluación*” de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional sexta del Real Decreto 1105/2014, si bien el proyecto de decreto omite la forma de cálculo prevista para la nota media y la posibilidad de arbitrar procedimientos para otorgar Mención Honorífica y Matrícula de Honor, a lo que no cabe hacer reproche alguno ya que se trata de una mera facultad, sin carácter obligatorio, para las Administraciones educativas.

El artículo 15 dispone el “*Proceso de aprendizaje y atención especializada*” en términos similares, pero no iguales, a los del artículo 29 del Real Decreto 1105/2014.

Lo más destacable es que se identifica como Administración educativa para la adopción de medidas oportunas para que todos los alumnos alcancen el nivel adecuado en las competencias del currículo a la Consejería competente en materia de educación, no a la propia Comunidad de Madrid ni a su Gobierno.

Esta misma determinación de la Consejería competente en materia de educación como Administración educativa se contempla en el artículo 16, sobre “*Alumnos con necesidad específica de atención educativa*” y, además, se difiere la adopción de medidas a una normativa posterior y que dictará la Consejería.

El artículo 17 sobre *“Atención a la diversidad y organización flexible de las enseñanzas”* también se remite a una regulación posterior que deberá hacer la Consejería competente en materia de educación.

En la medida en que la adopción de medidas para favorecer el aprendizaje de los alumnos en general y de los alumnos con necesidades específicas en particular, así como la atención a la diversidad, forman parte del currículo como parte de la metodología didáctica, según el artículo 2.1 g) del Real Decreto 1105/2014: *“Metodología didáctica: conjunto de estrategias, procedimientos y acciones organizadas y planificadas por el profesorado, de manera consciente y reflexiva, con la finalidad de posibilitar el aprendizaje del alumnado y el logro de los objetivos planteados”*, este órgano consultivo entiende que el rango normativo adecuado para dicha materia, como para el resto del currículo es el de Decreto del Consejo de Gobierno por lo que no cabe diferirlo a una regulación posterior por parte de la Consejería competente en materia de educación.

También son objeto de esta remisión a una regulación posterior por parte de la Consejería competente en materia de educación:

- La organización de programas de mejora y aprendizaje y el rendimiento, regulados en el artículo 19.
- El establecimiento de una evaluación con fines diagnósticos, prevista en el artículo 24.
- El procedimiento de autorización del programa de enseñanza bilingüe para los centros privados concertados, mencionado en la Disposición adicional primera.
- La determinación de criterios para que los centros docentes desarrollen medidas organizativas para cursar la asignatura de Valores

Éticos en los supuestos en los que no se elija la materia de Religión, en la Disposición adicional segunda.

- En la Disposición adicional tercera, la organización de las enseñanzas de adultos.

Este órgano consultivo considera que es contrario a la seguridad la remisión excesiva a una regulación posterior, como ya pusimos de relieve en nuestro Dictamen 170/15, de 15 de abril, con cita del criterio del Tribunal Supremo expresado en su Sentencia de 29 de enero de 2015 (recurso 5582/2011), en la que indicaba:

“(...) de cuanto acabamos de resaltar se infiere que si un Real Decreto, sedicentemente ejecutivo de una Ley, realmente no contuviera una regulación material reconocible como tal desarrollo y ejecución, sino que se limitase a formular una nueva y sucesiva remisión a las normas reglamentarias inferiores, de manera que fueran éstas las que, de hecho, incorporasen la regulación material de desarrollo, se produciría una subversión del sistema de fuentes descrito, pues por encima del sólo aparente y formal desarrollo de la Ley a través del Real Decreto, la realidad sería que ese desarrollo se habría hecho, en lo que tiene de funcional y operativo, a través de las Órdenes Ministeriales y/o disposiciones de autoridades y órganos inferiores según el orden de su respectiva jerarquía, con el resultado de que para aprehender el contenido funcional del mandato legal, el destinatario de la norma se vería obligado a integrarlo no sólo con la reglamentación operada a través del Real Decreto sino también y sobre todo con esas normas reglamentarias inferiores; con grave afeción de los principios de legalidad y seguridad jurídica (...).

Nos encontramos ante una cuestión que, como se ha expuesto, afecta a no pocos preceptos del proyecto de decreto, y no es otra que la de la titularidad de la potestad reglamentaria.

De acuerdo con el artículo 97.1 CE, la titularidad genérica de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, así lo ha manifestado reiteradamente el Tribunal Supremo en reiterada y constante jurisprudencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, así en las sentencias de: 1 de abril de 1995 (Rec. 1605/1991); de 13 de junio de 1997 (Rec. 9147/1991); 14 de mayo de 2001 (Rec. 8320/1995); 30 de diciembre de 2004 (Rec. 6195/2001); de 20 de enero de 2005 (Rec. 7178/2001) y 1 de julio de 2014 (Rec. 3211/2012) e incluso el Tribunal Constitucional en las sentencias 13/1988, 135/1992 y 133/1997.

Sin perjuicio de lo expuesto, se admite que la ley pueda habilitar para ejercer la potestad reglamentaria de ejecución a otros órganos diferentes, ya que el carácter originario de esta potestad no excluye la posibilidad de delegaciones, así se ha expresado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988 y en las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1997 (Rec. 9147/1991), 27 de octubre de 1997 (Rec. 4354/1994) y 22 de diciembre de 1997 (Rec. 1467/1990).

Ante esta posibilidad es pertinente un examen de los supuestos y circunstancias en los que la misma es posible. Así, la STC 185/95 exige que la habilitación a favor de los ministros tenga un carácter concreto y específico si se hace mediante ley y, si se hiciera por un decreto, éste deberá contener, además, *“los elementos esenciales de la regulación ad extra”*, como expresa el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de mayo de 2001 (Rec. 8320/1995).

El Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de diciembre de 2004 (Rec. 6195/2001) reitera y abunda en que la potestad para dictar reglamentos generales de ejecución de las leyes corresponde en exclusiva al Gobierno sin que quepa la posibilidad de que, desde la propia ley se atribuya directamente a un ministro:

“(…) no podría el legislador facultar al Ministerio de Fomento a dictar una regulación jurídica general de la prestación del servicio público de televisión digital terrestre, regulación que corresponde, en primer lugar, al legislador y, en lo que constituya un reglamento general de aplicación de las Leyes sobre la materia, al Gobierno. La reserva de Ley afectaría tan sólo a los aspectos básicos de la regulación, en la medida en que se trata de la regulación de un medio de comunicación que, en todo caso, afecta a las libertades de expresión y comunicación y, en general, a derechos y deberes de los ciudadanos. En cuanto a la exclusiva competencia del Gobierno como órgano colegiado para efectuar una regulación general de la prestación del servicio público de la TDT, estableciendo sus modalidades (gestión directa e indirecta, condiciones, requisitos, etc.), es consecuencia ineludible de lo prevenido en el artículo 51.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de «los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado». A lo anterior no obsta el que la prestación de televisión digital terrestre pueda generar una relación de sujeción especial en el supuesto de la gestión indirecta, tanto porque ello no excluye el que se trate de un reglamento general de desarrollo y aplicación de las Leyes, cuanto porque afecta al ejercicio de derechos fundamentales, lo que sin duda supone una modulación importante incluso en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, como se deduce de toda la jurisprudencia constitucional recaída en materia de creación y prestación de medios de comunicación.

Por contra, la competencia reglamentaria de los Ministros, si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema, queda restringida según el artículo 4.1.b)

de la propia Ley 50/1997, a «las materias propias de su Departamento». Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento.

Ésta ha sido, por lo demás, la interpretación tradicional del ámbito respectivo de la potestad reglamentaria del Gobierno y de los Ministros y así lo ha interpretado este Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones con los matices naturales según los supuestos planteados. Valgan por todas las referencias a las Sentencias de 12 de julio de 1982, 24 de enero de 1990 (recurso 311/1987) y 17 de febrero de 1998 (apelación 2693/1990).

(...) Delimitado en la forma que se ha hecho el alcance de la habilitación efectuada por el legislador al Ministro de Fomento en la Disposición Adicional 44^a, es claro que ha de darse la razón a la sociedad recurrente y declarar nula la Orden impugnada, de 9 de octubre de 1998, por haber excedido en su contenido el ámbito de tal habilitación”.

Según el artículo 21. g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que preceptúa que corresponde al Consejo de Gobierno: *“Aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté*

específicamente atribuida al Presidente o a los Consejero”, unido a la aplicación de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo que acabamos de citar, podemos inferir que las referencias que en la LOE se hacen a la Administración educativa no descienden al nivel de la Consejería, sino que se refieren a la propia Comunidad de Madrid desde el punto de vista de la distribución competencial, por lo que la norma adecuada para su desarrollo es un Decreto del Consejo de Gobierno.

A mayor abundamiento, en el concreto asunto que nos ocupa, que no es otro que una parte del desarrollo del ejercicio del derecho a la educación, derecho fundamental regulado en el artículo 27 CE, procede recordar que el Tribunal Supremo en la citada Sentencia de 30 de diciembre de 2004 (Rec. 6195/2001, sobre el servicio público de la TDT vinculado al derecho de la libertad de expresión del artículo 20 CE) también consideró que los ministros no pueden hacer uso de la potestad cuando afecte al ejercicio de derechos fundamentales.

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que las remisiones sustantivas que se contienen en el proyecto de decreto a una regulación por parte de la consejería competente en materia de educación no se ajustan a Derecho.

Esta consideración es esencial.

En virtud de esta consideración esencial quedan afectadas, salvo para las cuestiones de detalle que no tengan carácter sustantivo vinculado al objeto del proyecto de decreto los siguientes preceptos: artículos 15, 16, 17, 19 y 24, a las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera y la Disposición final segunda, que habilita al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar normas en desarrollo y ejecución del Decreto ahora proyectado, en el bien entendido de que esta disposición solo quedaría afectada en lo relativo a las cuestiones sustantivas y de desarrollo material de la LOE, pero no en lo relativo a las

cuestiones organizativas o de mero detalle, para las que es perfectamente adecuada, como este órgano consultivo ha considerado en numerosos precedentes.

En los preceptos citados se comprenden cuestiones muy concretas que entran dentro del ámbito competencial de la Consejería competente en materia de educación, así:

- En el artículo 15, la regulación de las medidas para la atención de alumnos con dificultades específicas de aprendizaje o integración.
- En el artículo 16, la adopción de planes de actuación y programas de enriquecimiento curricular para alumnos con necesidades específicas.
- En el artículo 17 la regulación de medidas de atención a la diversidad, siempre que no afecten al currículo de forma sustantiva.
- En el artículo 19, la garantía para que los alumnos con discapacidad dispongan de los recursos de apoyo previstos, con carácter general, en el sistema educativo español.
- En el artículo 24, el diseño de la evaluación con fines diagnósticos.

VI.- Examinados los anexos y cotejados con los anexos del Real Decreto 1105/2014, advertimos que el decreto autonómico proyectado no se ajusta a lo dispuesto en la normativa estatal básica, dictada en desarrollo de la LOE según redacción dada por la LOMCE.

En efecto, los contenidos de las asignaturas troncales que se contienen en el proyecto de decreto no son todos los exigidos en la normativa estatal, que en esta materia es básica. A modo de ejemplo, señalaremos algunas de las omisiones que hemos encontrado en el examen de los textos:

En la materia “*Biología y Geología*” en el bloque 5 se ha omitido el contenido relativo a “Magmas, actividad sísmica y volcánica. Distribución de volcanes y terremotos. Los riesgos sísmico y volcánico. Importancia de su predicción y prevención”

En la materia “*Lengua castellana y Literatura*”:

En el bloque 1 “*Comunicación oral: escuchar y hablar*”, en el apartado “*Escuchar*” se ha omitido: “Observación, reflexión, comprensión y valoración del sentido global de los debates, coloquios y conversaciones espontáneas, de la intención comunicativa de cada interlocutor y aplicación de las normas básicas que los regulan”. En el apartado “*Hablar*” se ha omitido: “Participación en debates, coloquios y conversaciones espontáneas, observando y respetando las normas básicas de interacción, intervención y cortesía que regulan estas prácticas orales”.

En el bloque 2 “*Comunicación escrita: leer y escribir*”, en el apartado “*Leer*” se ha omitido: en lectura comprensión e interpretación de textos “expositivos y argumentativos” y en actitud progresivamente crítica y reflexiva ante la lectura “exponer las ideas y respetar las de los demás”. En el apartado “*Escribir*” se ha omitido: en escritura de textos los “expositivos y argumentativos y escritura de textos dialogados”. También se ha omitido: “Interés creciente por la composición escrita como fuente de información y aprendizaje y como forma de comunicar sentimientos, experiencias, conocimientos y emociones”.

En el bloque 3 “*Conocimiento de la lengua*”, en el apartado “*El discurso*” se ha omitido: “Reconocimiento, uso y explicación de los conectores textuales y de los principales mecanismos de referencia interna, tanto gramaticales como léxicos” y “Reconocimiento, uso y explicación de los diferentes recursos de modalización en función de la persona que habla o escribe. La expresión de la objetividad y la subjetividad a través de las

modalidades oracionales y las referencias internas al emisor y al receptor en los textos”.

La omisión de contenidos implica una vulneración de la legislación básica del Estado en lo relativo a las asignaturas troncales, ya que la Administración autonómica tiene competencias para completar los contenidos impuestos por el Estado, pero de ningún modo puede reducirlos.

No cabe en este caso argumentar que, en tanto en cuanto los contenidos de las asignaturas troncales del currículo básico ya se encuentran en la legislación básica del Estado son también aplicables en la Comunidad de Madrid, pues su aplicación efectiva requiere que la Comunidad de Madrid distribuya dichos estándares entre los tres cursos primer ciclo y el único curso del segundo ciclo de la etapa de ESO, de tal modo que si los contenidos omitidos no se contemplasen (como ocurre en el proyecto) en ningún curso, los mismos serían desatendidos por más que estén regulados en la legislación básica.

Es, pues, preciso que en la distribución de los contenidos de las asignaturas troncales entre los dos ciclos de ESO se contemplen todos y cada uno de los contenidos previstos en la legislación básica del Estado para las asignaturas troncales.

Esta misma argumentación es predicable respecto de los criterios de evaluación y de los estándares y resultados de aprendizaje evaluables de las asignaturas troncales y específicas, que corresponden al Estado y garantizan una formación común en todo el territorio nacional, así como la validez y carácter oficial en el mismo del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. En este sentido debemos subrayar que no basta con que se corrijan únicamente los ejemplos aquí citados, que ya indicamos que son solo ejemplos y están expuestos sin ánimo exhaustivo.

Esta consideración es esencial.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente



CONCLUSIÓN

Procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria, para que se apruebe con la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid” o con la fórmula “oído” este Consejo, según se atiendan, o no, las observaciones de carácter esencial formuladas en el presente dictamen.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 6 de mayo de 2015