

Dictamen n^o: **572/13**
Consulta: **Consejera de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.11.13**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de noviembre de 2013, 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 por el que se establece el currículum y la organización de las enseñanzas elementales de música en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 23 de octubre de 2013, que ha tenido entrada en este órgano el día 30 del mismo mes, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo correspondiendo su ponencia a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 27 de noviembre de 2013.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende la regulación del currículum y la organización de las enseñanzas elementales de música en la Comunidad de Madrid.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dedica el capítulo VI del título I a las enseñanzas artísticas, entre las que se encuentran las enseñanzas elementales de música.

De acuerdo con lo establecido en la citada Ley, el presente decreto tiene por objeto regular la ordenación y el currículo correspondientes al plan de estudios común de las enseñanzas elementales de música en la Comunidad de Madrid. Al mismo tiempo se establece el marco para que los centros puedan diseñar sus proyectos propios en la organización de las enseñanzas y los currículos.

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

1. Memoria del análisis de impacto normativo de 28 de junio de 2013 de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (folios 30 y 31).

2. Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 2 de septiembre de 2013, en el que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (folios 32 a 34).

3. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de 25 de septiembre de 2013, que realiza una observación que considera esencial para la plena conformidad a Derecho de la norma proyectada (folios 35 a 52).

4. Informe favorable de la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda de 27 de agosto de 2013 (folios 53 y 54).

5. Informe favorable de la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 23 de julio de 2013 (folio 55).

6. Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 18 de julio de 2013, donde se realizan observaciones con el fin de mejorar la redacción del texto de acuerdo con las recomendaciones de la Real Academia de la Lengua Española (folios 56 a 68).

7. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 31 de julio de 2013, en el que se realizan observaciones relativas a cuestiones de técnica normativa (folios 69 y 70).

8. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 1 de octubre de 2013, donde se realizan observaciones de carácter formal y de técnica normativa (folios 71 a 73).

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de 14 de agosto de 2013, en el que no se formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (folio 74).

10. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de 1 de agosto de 2013, en el que no se realizan observaciones (folio 75).

11. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 1 de agosto de 2013, en el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto (folio 76).

12. Informe sin observaciones que realizar al proyecto de decreto, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 6 de agosto de 2013 (folio 77).

13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales de 6 de agosto de 2013, sin observaciones al texto del proyecto (folio 78).

14. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 27 de septiembre de 2013 sobre la incorporación de las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (folio 79).

15. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 23 de julio de 2013, sobre la incorporación de las observaciones formuladas en el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (folio 80).

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.b) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), 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 LRCC.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La educación es una 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, pudiendo las Comunidades

Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), que deja en manos de las diferentes Administraciones educativas establecer el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la Ley, del que deben formar parte los aspectos señalados como básicos en la propia norma.

El título competencial que habilita el proyecto de decreto es la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere 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, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

Respecto de la materia objeto del proyecto sometido a dictamen, el artículo 48.1 de la LOE dispone: *“Las enseñanzas elementales de música y de danza tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen”*. Ello supone que cada Administración educativa es competente para establecer el currículo y la organización de las enseñanzas elementales de música, respecto de las que la LOE no establece disposiciones de carácter básico.

En virtud de lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

El proyecto de decreto pretende un desarrollo parcial de la LOE, 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, así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 26 de mayo de 2008 (recurso 356/2007) examinó:

“(…) si el Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, debió o no someterse al dictamen previo del Consejo Consultivo de La Rioja. En el caso de concluirse que dicho trámite era preceptivo, no habiéndose recabado en el procedimiento de elaboración de dicha disposición general en este caso, la consecuencia jurídica sería la nulidad de pleno derecho, según lo previsto en el artículo 62 de la Ley 30/1992, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, de 12 diciembre 2007, Recurso de Casación núm. 1427/2005; STS de 23 de marzo de 2004, en el recurso de casación número 4469/2001 (RJ 2004, 2358); de 6 de abril de 2004 en el recurso de casación número 4004/2001 (RJ 2004, 3286) y el 5 de octubre de 2006 en el recurso de casación número 1633/2001 (RJ 2006, 6483), etc., donde se precisa que "cuando de recursos directos contra reglamentos se trata, constituye un vicio sustancial, generador de la nulidad prevista en el referido artículo, la omisión de un trámite esencial del procedimiento de elaboración cual es el dictamen del órgano consultivo que venga impuesto por la Ley"... y "la nulidad de las correlativas disposiciones reglamentarias autonómicas impugnadas a causa de la omisión del preceptivo dictamen del órgano consultivo en el curso de su procedimiento de elaboración")”.

Para terminar concluyendo que:

“Así las cosas, es evidente que el Decreto impugnado desarrolla las bases fijadas por la normativa estatal, contenidas tanto en la Ley Orgánica de Educación de 1985, como en la Ley Orgánica 2/2006 y en la Ley Orgánica 1/2004 , así como en el Real Decreto 1631/2006, en relación con lo establecido en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja , aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio y modificado por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero. No se trata de un reglamento (el aprobado por el Decreto que se impugna) de los denominados independientes, domésticos, que regulan relaciones de sujeción especial o de carácter autoorganizativo. Se trata de un reglamento ejecutivo y de desarrollo del grupo normativo estatal básico antes referido y al que debe complementar a fin de constituir el territorial propio, regulador del currículum de la educación secundaria obligatoria para la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por ello debió haberse recabado el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, a tenor de lo previsto en los artículos 1. 1, 10. 1 y 11 c) de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja. Habiéndose omitido dicho trámite esencial, concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62. 2 de la Ley 30/1992”.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 6 de octubre de 2008 (recurso 483/2007) exponía:

“Conforme a la doctrina jurisprudencial resulta que tratándose de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, no es necesario en ningún caso el Dictamen del Consejo de Estado (por todas, la sentencia de esta Sala de 1 de junio de 1990 EDJ 1990/5738) y en el mismo sentido, cuando las disposiciones reglamentarias de una Comunidad Autónoma desarrollan, en el ámbito de sus competencias plenas o exclusivas, una ley general estatal, no es necesario el

dictamen del Consejo de Estado (por todas, la sentencia de esta Sala de 19 de julio de 1993, dictada en el recurso 9477/1990 EDJ 1993/7338).

En el supuesto aquí enjuiciado y, como más arriba decíamos, el Decreto se dicta en uso de una competencia específicamente atribuida por el art. 6.4 de la L.O. 2/06 en el que la normativa básica (Real Decreto 1513/06, dictado en ejecución del art. 6.2 de la tan citada L.O. 2/06) opera como límite de la competencia autonómica, por lo que no consideramos que sea una disposición "ejecutiva" de la normativa estatal básica sin que esta conclusión se vea afectada por lo dispuesto en su art. 1.1 en el que se dice que: "El presente decreto constituye el desarrollo para la Educación Primaria de lo dispuesto en el Título I, Capítulo II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ; así como en el art. 5 del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre , por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria" y ello porque con independencia de esta declaración formal, el Decreto se limita a establecer para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Primaria, reproduciendo básicamente -sin innovación de clase alguna- en sus arts. 2, 3, 4, 10 y 13, los arts. 16, 17, 19, 20.5 y 21 de la L.O. 2/06 relativos a los principios generales, objetivos, principios pedagógicos, evaluación e informe de aprendizaje de la Educación Primaria, como preámbulo explicativo del currículo que establece -en uso de una competencia legalmente atribuida- con el límite impuesto por el art. 6.1 LOE, con la naturaleza de norma estatal básica, en relación con las enseñanzas mínimas obligatorias en todo el territorio español, establecidas en el R.D. 1513/06 y todo ello sin perjuicio de que el Bloque normativo que regula la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid, que es la que aquí nos interesa, esté integrado por el Título I, Capítulo II de la L.O. 2/06 , el Real Decreto 1513/06 que

establece los límites competenciales de la CAM en el establecimiento del currículo y el Decreto hoy recurrido”.

En todo caso, la cuestión ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de mayo de 2010 por la que confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, antes citada (recurso 3980/2008) afirmando:

“Amén de ello, la afirmación central de ese segundo motivo de casación, consistente en que el Decreto impugnado sólo hace un desarrollo meramente indirecto de la Ley Orgánica 2/2006, pues se limita a cumplir un mandato incluido en un simple artículo de ésta, el sexto, único que se refiere al Currículo, de desarrollar la norma reglamentaria estatal surgida de la previsión del número 2 de ese art. 6, de suerte que lo que realmente desarrolla es sólo el Real Decreto 1631/2006, es una afirmación que no podemos aceptar con el solo soporte argumental que el motivo ofrece, pues en sí misma queda desautorizada por el tenor literal de aquel párrafo primero del art. 1 del Decreto , antes transcrito, que dispone con toda claridad que éste constituye el desarrollo para la Educación Secundaria Obligatoria de lo dispuesto en el Título I, Capítulo III de aquella Ley Orgánica y, por tanto, de lo que establecen sus artículos 22 a 31, ambos inclusive”.

En atención a esta última sentencia no cabe sino considerar que el proyecto de decreto sometido a consulta es un reglamento ejecutivo, 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. Tratándose de una materia respecto de la cual no opera la reserva de ley, no

hay óbice a que, desde la Comunidad Autónoma, se dicte una norma reglamentaria que verse sobre esta materia.

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.

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.

Por ello ha de acudirse al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid 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 y 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 enseñanzas artísticas elementales, 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, a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y enseñanzas del Régimen Especial (artículo 7.1 del Decreto 126/2012) es el centro directivo que propone al consejero las resoluciones que procedan en materia de enseñanzas artísticas elementales.

En el expediente consta de una memoria de impacto normativo de 28 de junio de 2013 que recoge el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. También expone que la norma proyectada no comporta incremento de recursos humanos ni materiales ni contiene previsiones que puedan tener impacto por razón de género.

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 por ello ha de concluirse que la memoria de impacto normativo debería ser completada en este aspecto antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

En nuestros recientes dictámenes 256/2013, de 26 de junio y 316/13, de 30 de julio, a la hora de determinar el órgano competente para la

redacción de la memoria de impacto por razón de género, expusimos que la competencia para su elaboración corresponde a la Dirección General de la Mujer (en el mismo sentido, dictámenes 3/11, de 19 de enero o 125/11, de 6 de abril, entre otros) integrada en la Consejería de Asuntos Sociales, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante y puesto que ha emitido informe sin realizar observaciones en contra la Secretaria General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, consejería en la que se integra la Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

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 18 de julio de 2013, en el que se formulan algunas observaciones, la mayor parte de ellas de estilo. En este punto es importante recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la meritada 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.

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, que ha emitido informe con una consideración esencial que se tuvo en cuenta para la redacción del proyecto remitido al Consejo Consultivo. No obstante, resulta de muy difícil comprensión el informe emitido en la medida en que hasta en doce ocasiones se remite a otros dictámenes del mismo centro consultivo sin que los mismos sean reproducidos o citados literalmente en el informe obrante en el expediente, ni hayan sido incorporados al mismo, ni estén disponibles en bases de datos accesibles por parte del Consejo Consultivo.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

La LOE en su artículo 45 dispone que las enseñanzas artísticas tienen como finalidad proporcionar al alumnado una formación artística de calidad y garantizar la cualificación de los futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático, las artes plásticas y el diseño. Así mismo incluye dentro de las enseñanzas artísticas las enseñanzas elementales de música y de danza.

Por su parte, el artículo 48 del mismo texto legal atribuye a las distintas Administraciones educativas la determinación de las características y organización de estas enseñanzas elementales artísticas.

En desarrollo de la LOE se proyecta el texto sometido a dictamen, que consta de una parte expositiva en la que se indica que la norma pretende el establecimiento del currículo y la organización de las enseñanzas elementales de música en el ámbito de la Comunidad de Madrid y disponer el marco para que los centros puedan establecer proyectos propios siempre que se asegure el cumplimiento de las cargas lectivas y contenidos curriculares mínimos establecidos en el proyecto.

La parte dispositiva de la norma está integrada por 17 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y cuatro anexos.

Los anexos contienen:

Anexo I. *Distribución de asignaturas por cursos y sus correspondientes cargas lectivas semanales del plan de estudios común.*

Anexo II. *Currículo de las distintas asignaturas que integran el plan de estudios común de las enseñanzas elementales de música de la Comunidad de Madrid.*

Anexo III. *Relación numérica profesor-alumno.*

Anexo IV. *Cargas lectivas mínimas de las enseñanzas elementales de música contenidos curriculares mínimos.*

El artículo 1 de la norma proyectada establece su objeto, que es el establecimiento de la organización y currículo de las enseñanzas elementales de música en la Comunidad de Madrid, así como la disposición de un marco para que los centros puedan establecer proyectos propios.

El artículo 2 dispone la finalidad de la enseñanza musical coherenciándola con la prevista en el artículo 45 de la LOE para las enseñanzas artísticas y en su apartado tercero establece su organización en cuatro cursos académicos y en especialidades instrumentales.

El artículo 3 regula las capacidades que han de desarrollar los alumnos bajo el título de *Objetivos de las enseñanzas elementales de música*. Algunas de estas capacidades pueden considerarse las competencias básicas de la enseñanza, que no son sino uno más de los contenidos del currículo de acuerdo con la regulación que del mismo hace el artículo 6.1 de la LOE:

“A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley”.

En el artículo 4 se recogen las diversas especialidades instrumentales de las enseñanzas elementales musicales.

El artículo 5 dispone una definición de currículo que se aparta del artículo 6 de la LOE en la medida en que no contiene ni menciona las competencias básicas, circunstancia que debería ser modificada según lo anteriormente indicado. El artículo 5, además, determina, por remisión a los anexos, las asignaturas correspondientes a cada curso, la carga lectiva, el currículo de cada asignatura y la relación numérica profesor-alumno para cada asignatura del plan de estudios común. La inclusión de las competencias básicas en el currículo adquiere relevancia por cuanto, como se verá posteriormente, el establecimiento de proyectos propios por los centros deberá respetar el currículo diseñado por la Administración.

La disposición final quinta de la LOE dispone que su artículo 6 tiene carácter básico por lo que la omisión de las competencias básicas en la definición del currículo no sería ajustada a Derecho. Esta consideración tiene carácter esencial.

A este respecto, cabe subrayar que tampoco se contienen en el Anexo IV las citadas competencias básicas por más que se puedan deducir, como también ocurre en el texto articulado, de los objetivos y contenidos recogidos en el mismo. Por lo cual, en aras no solo a una correcta determinación del currículo, sino también para favorecer una mejor comprensión e interpretación de la norma, las competencias básicas deberían contemplarse en este Anexo.

El apartado 5 del artículo 5 regula por remisión al Anexo III la ratio profesor/alumno que debemos concluir que es ajustada a Derecho en tanto en cuanto la LOE 157.1.a) dispone una ratio para educación primaria y secundaria obligatoria, pero no para las enseñanzas elementales artísticas, como tampoco lo establece el desarrollo reglamentario de dicho precepto de la LOE.

El artículo 6 prevé la posibilidad de elaboración de proyectos propios por los centros, de acuerdo con el principio de autonomía pedagógica regulado en el artículo 120 LOE, que dispone:

“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 favorecerán 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.

4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o ampliación del horario escolar en los términos que establezcan las Administraciones educativas, 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”.

De acuerdo con este precepto no cabe duda de la legitimidad de los centros para establecer su propio proyecto, ahora bien, es preciso recordar que el artículo 121.1 de la LOE dispone que:

“El proyecto educativo del centro recogerá los valores, los objetivos y las prioridades de actuación. Asimismo, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que corresponde fijar y aprobar al Claustro, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas”.

En virtud de esta disposición, que de acuerdo con la disposición adicional quinta de la LOE, tiene carácter básico, el proyecto propio del centro, en todo caso, debe incorporar la concreción del currículo establecido por la Administración. En este contexto, hemos de examinar el artículo 6 del proyecto de decreto, cuyo apartado 1 dispone:

“En aplicación del principio de autonomía pedagógica consagrado por la Ley Orgánica de Educación en su artículo 120, los centros podrán elaborar proyectos propios, modificando el plan de estudios común establecido en el presente decreto, tanto en lo que respecta a los

currículos y cargas lectivas como a la inclusión de nuevas asignaturas”.

La lectura de precepto permite la interpretación de que el proyecto propio del centro podría modificar el currículo, lo cual es ajustado a Derecho siempre y cuando dicha modificación lo sea para ampliarlo. Esta exigencia resulta explicitada en el apartado 3 del artículo 6 del proyecto al establecer que

“En cualquier caso los proyectos propios deberán garantizar el cumplimiento de las cargas lectivas y los contenidos curriculares mínimos establecidos por la Comunidad de Madrid en el anexo IV del presente decreto”.

El artículo 7 regula las pruebas de acceso que se exigirán para el primer curso de las enseñanzas elementales de música y para otros cursos sin haber cursado los anteriores.

El apartado 2 del artículo 7 dispone que la edad mínima para realizar la prueba de acceso al primer curso

“será de 8 años cumplidos antes de la finalización del año natural del inicio del curso académico, sin perjuicio de los casos de excepcionalidad, que deberán ser expresamente autorizados”.

El proyecto de decreto no facilita ninguna explicación relativa a las razones por las que los menores de 8 años cumplidos antes del 31 de diciembre del año en que se inicie el curso no deban recibir enseñanzas elementales de música y ello pese a que el artículo 48.3 de la LOE permite cursar estudios de música o de danza que no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica o profesional sin limitación de edad. Por otro lado, no se concretan los criterios o circunstancias bajo las cuáles podrían darse los casos de excepcionalidad a que alude el apartado 2 del artículo 7

del proyecto, lo que conlleva incertidumbre en relación con esta cuestión que podría incidir en la seguridad jurídica.

El artículo 9 prevé la matriculación en más de un curso y la posibilidad de simultanear varias especialidades.

Los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 versan, respectivamente, sobre evaluación y calificaciones; promoción; permanencia; documentos de evaluación y cambio de centro.

El artículo 15 regula la expedición del título de las enseñanzas elementales de música como título propio de la Comunidad de Madrid.

El artículo 50 de la LOE es el que contiene la normativa básica en materia de titulaciones y establece:

“1. La superación de las enseñanzas profesionales de música o de danza dará derecho a la obtención del título profesional correspondiente.

2. El alumnado que finalice las enseñanzas profesionales de música y danza, obtendrá el título de Bachiller si supera las materias comunes del bachillerato, aunque no haya realizado el bachillerato de la modalidad de artes en su vía específica de música y danza”.

Puesto que el título propio de la Comunidad de Madrid regulado en el proyecto de decreto lo sería sobre las enseñanzas elementales de música y no sobre las profesionales, no encontramos colisión alguna con la normativa básica en esta materia.

Tampoco hay una vulneración del ámbito competencial estatal en la medida en que, si bien el artículo 149.130^a reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”*, no es menos cierto que la interpretación de dicha

competencia efectuada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 184/2012, de 17 de octubre, la circunscribe a *“establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas”*. Así pues, dado que el título propio de la Comunidad de Madrid carece de valor habilitante académico y profesional, no hay invasión competencial alguna.

Los artículos 16 y 17 se ocupan de los centros privados autorizados y de la tutoría y orientación.

La disposición adicional primera regula la implantación de las enseñanzas elementales de música, que prevé para el curso 2014/2015, dejándose de impartir los grados elemental y medio regulados por la Orden de 28 de agosto de 1992.

La disposición adicional segunda versa sobre los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, para los que prevé que la Consejería realizará las adaptaciones que sean oportunas, con respeto a los objetivos y contenidos.

La disposición adicional tercera regula los horarios de los centros integrados por remisión a la Orden 3893/2008, de 31 de julio.

La disposición transitoria única dispone la adaptación al nuevo currículo para los alumnos que deban repetir un curso o una asignatura aunque los estuvieran cursando con arreglo a la normativa anterior.

El proyecto de decreto contiene dos disposiciones finales:

La primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de Educación para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los

consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones:

Primera: El proyecto de decreto se remite al desarrollo por parte del titular de la Consejería para las siguientes cuestiones:

- Determinación de especialidades en los centros.
- Autorización de proyectos propios de los centros.
- Regulación de pruebas de acceso.
- Autorización de las excepciones del límite de edad de 8 años.
- Regulación del proceso de admisión en centros públicos.
- Regulación de las concesiones de matrícula de honor.
- Regulación de la permanencia en un centro.
- Establecimiento de los documentos de evaluación.
- Regulación del procedimiento para cambio de centro.
- Regulación del procedimiento para la solicitud del título propio de la Comunidad de Madrid.

La Directriz nº 3 de técnica normativa exige que, en la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. Se pretende con ello evitar una dispersión normativa a favor de la seguridad jurídica. Sin embargo, no podemos considerar que la defectuosa técnica seguida en el proyecto de decreto incurra en ilegalidad alguna ya que como tempranamente expuso el Tribunal Constitucional en Sentencia 5/1982:

“(…) la interdicción de una normación parcial de una determinada materia implicaría, sin duda, una norma excepcional que sólo puede estimarse existente cuando explícitamente ha sido establecida”.

Criterio que confirmó en la Sentencia 72/1984, de al expresar:

“Si la Constitución no establece lo contrario —y lo contrario ha de entenderse siempre excepcional—, corresponde a la oportunidad política decidir si la legislación se hace por partes o de una sola vez. Sin embargo, no puede aplicarse el mismo criterio a aquellos otros casos en que por las razones que fueran la Constitución establezca la unidad de legislación para una sola materia o para un conjunto de problemas y situaciones enlazadas y próximas entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda modificarse parcialmente”.

Segunda: Las disposiciones adicionales primera y tercera y la disposición transitoria efectúan remisiones normativas indicando tan solo el número de orden pero no la denominación completa de la norma, lo que no es conforme a la Directriz 76.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendida la observación efectuada en el cuerpo del presente dictamen que tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto, bajo la fórmula *“oído/de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”*.

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

Madrid, 27 de noviembre de 2013

