

Dictamen nº

319/14

Consulta:

Consejera de Educación, Juventud y Deporte

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación:

23.07.14

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de julio de 2014, 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 Primaria.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 3 de julio de 2014, que ha tenido entrada en este órgano el día 8 del mismo mes, formula preceptiva consulta, con carácter de urgencia, a este Consejo Consultivo correspondiendo la ponencia a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firma la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 23 de julio de 2014.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende establecer el currículo básico de la Educación Primaria en la Comunidad de Madrid.

En la parte expositiva se enumeran las materias contenidas en el currículo y se motiva su inclusión y también se enuncian algunas

recomendaciones de metodología didáctica que los centros, en el ejercicio de su autonomía pedagógica, podrán, si así lo estiman, concretar y aplicar.

El proyecto de Decreto consta asimismo de una parte dispositiva integrada por dieciocho artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y tres anexos, con arreglo al siguiente esquema:

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

Artículo 2.- Establece los principios generales.

Artículo 3.- Sobre la finalidad de la Educación Primaria.

Artículo 4.- Dispone los objetivos de la etapa educativa.

Artículo 5.- Establece las competencias del currículo.

Artículo 6.- Define la organización de la etapa de Educación Primaria.

Artículo 7.- Establece el currículo con áreas troncales y áreas específicas.

Artículo 8.- Sobre los elementos transversales del currículo.

Artículo 9.- Relativo a la evaluación de los aprendizajes.

Artículo 10.-Establece la promoción al curso o etapa siguiente o su repetición.

Artículo 11.- Sobre la evaluación al finalizar el tercer curso.

Artículo 12.- Regula la evaluación final de Educación Primaria.

Artículo 13.- Relativo a una evaluación con fines diagnósticos.

Artículo 14.- Sobre las tutorías, orientación y coordinación.

Artículo 15.- Dispone el calendario escolar.

Artículo 16.- Establece el horario lectivo.

Artículo 17.- Sobre la atención a la diversidad.

Artículo 18.- Referente a la autonomía de los centros.

Disposición adicional primera.- Sobre los colegios bilingües.

Disposición adicional segunda.- Relativa a la enseñanza de la religión.

Disposición adicional tercera.- Determina la modificación del Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios.

Disposición transitoria única.- Concerniente a la vigencia de otras normas sobre la materia.

Disposición derogatoria única.- Sobre derogación normativa.

Disposición final primera.- Establece el calendario de implantación para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar 2014-2015, y para los cursos segundo, cuarto y sexto en el curso escolar 2015-2016.

Disposición final segunda.- 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.- Sobre las asignaturas troncales.

Anexo II.- Sobre las asignaturas específicas.

Anexo III.- Establece el horario de Educación Primaria y en los colegios bilingües.

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

1. Informe de 25 de junio de 2014 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (folios 89 a 93).
2. Memoria de análisis de impacto normativo, de 25 de junio de 2014, realizada por la directora general de Educación Infantil y Primaria (folios 94 a 104).
- 3.- Informe del letrado jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, emitido el 18 de junio de 2014 (folios 105 a 133).
4. Informe de la directora general de Educación Infantil y Primaria, de 25 de junio de 2014, sobre la incorporación de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico en la Consejería (folios 134 a 138).
5. Informe de 26 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda (folio 139).
6. Memoria económica, de 8 de mayo de 2014 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte informando que la implantación del nuevo plan no supondrá ningún coste económico (folio 140).
7. Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 25 de abril de 2014 (folios 141 a 166).
8. Informe de la directora general de Educación Infantil y Primaria de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 26 de mayo de 2014, sobre la incorporación de las observaciones formuladas por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (folios 167 a 181).

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 4 de junio de 2014, donde se realizan observaciones de técnica normativa (folio 182).
10. Informe sin observaciones al proyecto de decreto, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 27 de mayo de 2014 (folio 183).
11. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de 26 de mayo de 2014, en el que no se realizan observaciones (folio 184).
12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 26 de mayo de 2014, en el que no se realizan observaciones al texto del proyecto de decreto (folio 185).
13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de 23 de mayo de 2014, en el que no se realizan observaciones al proyecto de decreto (folio 186).
14. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 21 de mayo de 2014, donde no se formulan observaciones al texto (folio 187).
15. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, de 28 de mayo de 2014, con observaciones formales y de redacción al texto del proyecto (folios 188 a 190).
16. Informe de la directora general de Educación Infantil y Primaria de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 2 de junio de 2014, sobre la incorporación de las observaciones formuladas por las Consejerías (folios 191 a 192).

17. Certificado del viceconsejero de Presidencia e Interior y secretario general del Consejo de Gobierno, de 3 de julio de 2014, relativo a la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (folio 193).

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 de

enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución 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”.

- El Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, cuyo artículo 3.1.b) es exactamente del mismo tenor literal que el precepto que se acaba de transcribir.

A la vista de ambos preceptos, es indudable la competencia de la Comunidad de Madrid sobre la materia de Educación Primaria.

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la LOE y, en concreto, la determinación completa del currículo de educación primaria establecido por el Real Decreto 126/2014. 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 educación primaria, 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, la Dirección General de Educación Infantil y Primaria (artículo 6.1 del Decreto 126/2012) es el centro directivo competente para:

- La ordenación académica de las enseñanzas correspondientes a educación infantil y primaria, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid, así como las pruebas de evaluación correspondientes.
- El desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de las enseñanzas correspondientes a la educación infantil y primaria.

II.- En el expediente consta una memoria de impacto normativo, de 25 de junio de 2014, 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, 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 572/2013 y 573/13, ambos de 27 de noviembre), 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, dictámenes 256/2013, de 26 de junio y 316/13, de 30 de julio, 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 la Secretaría 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. En este informe se expone que:

“En el marco de Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016 puesta en marcha al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de protección integral contra la violencia de género, así como en consideración a lo previsto en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de la Calidad Educativa, se propone incorporar en el artículo 8 «Elementos transversales del currículo» del nuevo decreto un nuevo apartado en los términos siguientes:

«se promoverán los contenidos relativos a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la prevención de

la violencia de género, con independencia de asignaturas o materias concretas”.

Esta observación no se ha incorporado al proyecto de decreto. El informe emitido por la directora general competente afirma que “*se entiende que tanto en el articulado del decreto como en concreto en el área de Valores Sociales y Cívicos se recoge expresamente el respeto por la igualdad de todas las personas por parte de los alumnos de Educación Primaria, así como el desarrollo de una actitud contraria a la violencia y a los prejuicios*”.

Lo cierto es que el articulado del decreto no hace referencia alguna a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ni a la prevención de la violencia de género. Sí existe una asignatura denominada “Valores Sociales y Cívicos”, pero es una asignatura no obligatoria, sino alternativa la de “Religión”, por lo que, si la igualdad de oportunidades y la prevención contra la violencia de género sólo se integran en la asignatura “Valores Sociales y Cívicos”, no cabría considerar cumplido lo interesado por la Consejería de Asuntos Sociales en materia de impacto de género del proyecto.

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 abril de 2014. 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 no consta la emisión de votos particulares y, de existir, no han sido remitidos 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, con el visto bueno del abogado general, 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 2014/2015, pero dicho calendario era conocido desde la aprobación de la LOMCE (diciembre de 2013) y, además, en la documentación remitida puede observarse que sólo se ha solicitado la emisión urgente del trámite correspondiente a este órgano consultivo y al Servicio Jurídico en la Consejería, que no admitió la urgencia y emitió el informe en el plazo ordinario.

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 con voluntad de colaboración.

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 educación primaria.

I.- Como se expondrá a continuación, el texto proyectado reproduce en muchos de sus artículos preceptos de la LOE y del Real Decreto

126/2014, 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 132/2014, de 2 de febrero en el que se examinaba, precisamente, el proyecto de real decreto por el que se establece el currículo básico de educación primaria, el Consejo de Estado afirmaba:

“Ante todo 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. Así, se ha podido constatar que gran parte de los preceptos del proyecto son reproducción de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación pero

que, sin embargo, no se respeta el orden que el legislador orgánico ha dado a las correspondientes materias. En este sentido, el artículo 16 de la LOE establece unos principios generales que definen la educación primaria, que en el proyecto se insertan en el artículo 6 bajo la rúbrica “fines y objetivos”, al incluirse parte del artículo 16 y del 17 de la LOE (este sí dedicado a “objetivos de la educación primaria”); el artículo 18 de la LOE trata de la “organización” de la educación primaria, encontrándose diseminado su contenido en los artículos 7 (“organización de la educación primaria”) y 11 (“elementos transversales”); el artículo 20 de la LOE regula la “evaluación durante la etapa” apareciendo reproducido su contenido en los artículos 10 (“promoción”) y 12 (“evaluaciones”). Este modo de abordar la elaboración de una norma reglamentaria es disfuncional. 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. Debe revisarse el proyecto para respetar el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico”.

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 imparten, con la debida autorización, educación primaria en la Comunidad de Madrid.

El artículo 2, sobre los principios generales de la educación primaria, reproduce el contenido de los artículos 3.3 y 4 de la LOE, si bien cambiando la redacción. La única aportación del proyecto de decreto a la normativa ya vigente es la determinación de que cada curso constituye la unidad temporal de programación y evaluación en educación primaria. Además, dispone que la incorporación ordinaria de los alumnos al primer curso de educación primaria se producirá en el año natural de su sexto aniversario.

El artículo 3 regula la finalidad de la educación primaria y para ello reproduce el tenor literal de los apartados 2 y 3 del artículo 16 de la LOE, incorporando como una finalidad más la resolución de problemas y la geometría. Esta adición no puede entenderse contraria al ordenamiento puesto que formaría parte de la competencia autonómica de completar el currículo establecido por el Estado, ampliéndolo.

El artículo 4 indica los objetivos de la etapa educativa objeto de desarrollo y recoge de nuevo lo dispuesto en la LOE, concretamente en el artículo 17. En la redacción del artículo 4 se observa, no obstante, una variación respecto del texto del artículo 17 de la LOE.

Así, en el apartado e) se describe a la lengua castellana como "*instrumento esencial para el aprendizaje del resto de las áreas*", consideración que no se expresa en la LOE. Sin embargo, se trata de una consideración que en nada altera el contenido de la norma estatal y simplemente la complementa explicativamente.

La letra k) también ha sido modificada: si en la LOE se considera objetivo de la educación primaria "*valorar la higiene y la salud, aceptar el propio cuerpo y el de los otros, respetar las diferencias y utilizar la educación física y el deporte como medios para favorecer el desarrollo personal y social*", en el proyecto de Decreto que examinamos la

aceptación del propio cuerpo y el de los otros y el respeto a las diferencias desaparecen y son sustituidos por el conocimiento y respeto del cuerpo humano, expresión más concisa, pero de significado no distinto ni opuesto al de la norma estatal.

El artículo 5 regula las competencias del currículo.

III.- El artículo 6 dispone la organización de la etapa educativa en seis cursos académicos y en áreas de tres bloques de asignaturas: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. Además en su apartado 2 expone las asignaturas troncales, con reproducción del artículo 18.2 de la LOE y en el apartado 3 expone las específicas también a imagen y semejanza del artículo 18.3 de la LOE, con la única particularidad de determinar como Administración educativa a la Consejería competente en materia de educación. En los apartados 4 y 5 se desarrolla la principal competencia autonómica en esta materia, que no es sino la determinación de las asignaturas de libre configuración autonómica.

El apartado 5 del artículo 6 del proyecto también señala como asignatura de libre configuración autonómica alguna de las específicas no cursadas u otras que denomina “*de profundización o refuerzo de las áreas troncales*”. Al establecer esta asignatura como de libre configuración autonómica se hace necesaria precisamente su “configuración”, es decir, dotarla de contenido, estándares de aprendizaje evaluables y criterios de evaluación, sin que puedan ser los mismos que los de las asignaturas troncales. Esta observación ya se contenía en el informe emitido por el letrado jefe en la Consejería de Educación aunque fue desatendido por el centro directivo autor de la norma al argumentar que la profundización y refuerzo ha de darse a cada alumno de forma individualizada. Este argumento no puede ser enteramente compartido por este Consejo Consultivo, pues la determinación de unos estándares de aprendizaje evaluables fijados por el Estado para las asignaturas troncales parecen

exigir que “la profundización” y “el refuerzo” constituyan un plus o elemento adicional respecto de lo previsto para las asignaturas troncales, elemento que habría de ser fijado con claridad por la Comunidad de Madrid para que esta asignatura pueda considerarse como tal, es decir, una asignatura de configuración autonómica distinta de la troncal y no una mera repetición enfatizada de la asignatura troncal misma.

IV.- El apartado 6 del artículo 6 dispone:

“La Consejería con competencias en materia de educación podrá autorizar otras asignaturas de libre configuración autonómica, a propuesta de los centros, como Ajedrez, Teatro en Inglés o Tecnología u otras diferentes de aquellas a las que se hace referencia en el apartado 5 de este artículo. En este caso, los centros presentarán a la Dirección General competente la propuesta de currículo para estas áreas 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 que 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”.

Este órgano consultivo no desconoce la regulación contenida en la Orden ECD/686/2014, de 23 de abril por la que se establece el currículo de Educación Primaria para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y se regula su implantación, así como la evaluación de determinados aspectos organizativos de la etapa.

El artículo 9 de la Orden, relativo a la oferta formativa de los centros de Ceuta y Melilla, dispone en su apartado 5 que la oferta formativa de los centros deberá contar con autorización previa de la autoridad competente del Ministerio y en el apartado 6 establece:

“La solicitud de autorización de un área establecida por los centros deberá ir acompañada de la correspondiente propuesta de contenidos, metodología didáctica, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables del área, así como de las estrategias para la integración de las competencias clave del área. La solicitud debe especificar los cursos de la etapa en los que se propone que sea impartida, así como el profesorado de la plantilla del centro responsable de su docencia”.

El proyecto de decreto en su artículo 6.6 parece atribuir a los centros docentes la posibilidad de establecer una propuesta de currículo para determinadas áreas de forma análoga a la establecida en la normativa estatal para los centros de Ceuta y Melilla.

Sin embargo, el proyecto de decreto prevé que la propuesta de la oferta formativa de los centros se autorice como asignatura de libre configuración autonómica. Esta diferencia podría adquirir relevancia si tomamos en

consideración que la Orden ECD/686/2014, de 23 de abril no regula asignaturas de libre configuración autonómica y que en su artículo 6 dispone que *“Los centros docentes desarrollarán y completarán el currículo establecido en esta orden, a través de la elaboración de una propuesta curricular, que formará parte del proyecto educativo del centro, de conformidad con los artículo 6 bis 2. d) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo y 3.1.c) del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero”*.

Una interpretación sistemática de los artículos 6 bis.2. d) de la LOE y 6 de la Orden parece ceñir la competencia de los centros a una actuación complementaria y de desarrollo del currículo previamente establecido o formulado por la Administración educativa correspondiente. De acuerdo con esta interpretación el artículo 6.6 del proyecto de decreto atribuiría a los centros más competencias que las previstas en el artículo 6 2.bis. d) de la LOE.

Esta consideración es esencial.

V.- Los artículos 7 (“currículo”) y 8 (“elementos transversales del currículo”) reproducen parcialmente los artículos 3, apartados 1º y 7º y 10, apartados 1 y 5 del Real Decreto 126/2014, 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 otro lado, los artículos 7 y 8 se remiten a los anexos I y II del proyecto, que recogen los estándares de aprendizaje valiosos de las materias que constituyen el contenido de las diferentes asignaturas de educación primaria y su distribución en los 6 años de la etapa. Así, el anexo I comprende los estándares evaluables de las asignaturas troncales y lo distribuye en los seis cursos de que consta esta etapa educativa. El anexo II hace lo propio respecto de las asignaturas específicas.

Examinados los anexos I y II y cotejados con los Anexos del Real Decreto 126/2014, 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.

Por una parte, mezcla contenido y estándares de aprendizaje evaluable, pero por otra parte, los estándares de aprendizaje que se contienen en el proyecto de decreto no son todos los exigidos en la normativa estatal. A modo de ejemplo, señalaremos algunas de las omisiones que hemos encontrado en el examen de los textos:

En la asignatura “Ciencias de la Naturaleza” se omiten estándares de aprendizaje como: utilizar medios propios de la observación; reflexionar sobre el trabajo realizado; sacar conclusiones sobre cómo trabajar y aprender y elaborar estrategias para seguir aprendiendo; conocer las leyes básicas que rigen fenómenos como la reflexión de la luz, la transmisión de corriente eléctrica; elaborar un informe como técnica para el registro de un plan de trabajo, comunicando de forma oral y escrita las conclusiones, entre otros.

En la asignatura “Ciencias Sociales” se omiten estándares de aprendizaje como: buscar, seleccionar y organizar información concreta y relevante, analizarla y obtener conclusiones, reflexionar acerca del proceso seguido y comunicarlo oralmente y/o por escrito; entre otros.

En la asignatura “Lengua Castellana y Literatura” se omiten estándares de aprendizaje como: mostrar comprensión, con cierto grado de detalle, de diferentes tipos de textos no literarios (expositivos, narrativos, descriptivos y argumentativos) y textos de la vida cotidiana; marcar las palabras clave de un texto que ayudan a la comprensión global; interpretar esquemas de llave, números, mapas conceptuales sencillos; leer voluntariamente textos propuestos por el maestro; comprender textos periodísticos y publicitarios.

Identificar su intención comunicativa. Diferenciar entre información, opinión y publicidad; entre otros.

Los estándares de aprendizaje evaluable constituyen una innovación de la LOMCE al introducirlos como elemento del currículo y permiten la comprobación del logro de los objetivos y de la adquisición de las competencias correspondientes a cada asignatura.

Si la Administración autonómica no recogiese en la distribución de los estándares por cursos algunos de los estándares exigidos por la legislación educativa estatal, entendemos que no se cumpliría uno de los elementos del currículo.

Por otro lado, la omisión de estándares de aprendizaje implica una vulneración de la legislación básica del Estado en lo relativo a las asignaturas troncales y específicas, ya que la Administración autonómica tiene competencias para completar los estándares mínimos impuestos por el Estado, pero de ningún modo puede reducirlos.

No cabe en este caso argumentar que, en tanto en cuanto los estándares de aprendizaje 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 seis cursos de la etapa de educación primaria, de tal modo que si los estándares omitidos no se contemplasen (como ocurre en el proyecto) en ningún curso, esos estándares serían desatendidos por más que estén regulados en la legislación básica.

Es, pues, preciso que en la distribución de los estándares de aprendizaje evaluable entre los seis cursos de educación primaria se contemplen todos y cada uno de los estándares de aprendizaje evaluable previstos en la legislación básica del Estado para las asignaturas troncales y específicas. 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.

Respecto de los anexos, hemos de indicar también que bajo la rúbrica de “orientaciones metodológicas” se comprende más bien una redacción introductoria que contiene pocas recomendaciones metodológicas y en algún caso, como en “Ciencias Sociales”, “Educación Artística” o “Segunda Lengua Extranjera”, ninguna.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo 8 tiene un contenido que es de dudosa transversalidad, siendo más propia de la asignatura troncal “Lengua Castellana”, y además el apartado 1 ya recoge la comprensión lectora y la expresión oral y escrita.

VI.- El artículo 9 sobre evaluación de los aprendizajes reproduce parcialmente el artículo 12 del Real Decreto 126/2014. Del mismo modo, el artículo 10 del proyecto reitera lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto.

Los artículos 11 y 12 del proyecto retoman la regulación del artículo 12 del Real Decreto 126/2014, no mencionada en el artículo 9 del proyecto.

El artículo 15 del proyecto es conforme a lo establecido en la disposición adicional sexta del Real Decreto, al establecer un mínimo de 175 días lectivos.

El artículo 16 sobre el horario, se remite al anexo III, ambos conformes a Derecho.

Entendemos asimismo ajustados a Derecho, tanto el artículo 17, sobre atención a la diversidad, como el artículo 18, relativo a la autonomía de los

centros y que es conforme a lo previsto en los artículos 6 bis.5 y 120 de la LOE.

En las disposiciones adicionales, la transitoria y la derogatoria no encontramos colisión alguna con la normativa básica en esta materia.

El proyecto de decreto contiene tres disposiciones finales:

La primera establece el calendario de implantación del currículo de acuerdo con las exigencias de la LOE según redacción dada por la LOMCE.

La segunda 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 tercera 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.

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 Primaria, 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, 23 de julio de 2014

