

Expediente Núm. 90/2015
Dictamen Núm. 101/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de mayo de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de mayo de 2015 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se enuncian las normas que se encuentran en la base de la disposición cuya aprobación se pretende, concretamente la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa; el Real Decreto

1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el Currículo Básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato; la Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato; el artículo 18 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de Uso y Promoción del Bable/Asturiano.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por treinta y seis artículos, distribuidos en seis capítulos, y cuenta además con tres disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria, dos finales y cuatro anexos.

El capítulo I, "Disposiciones generales", abarca los artículos 1 a 7, que regulan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, los principios generales, los principios pedagógicos, los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria, la organización general de la etapa y la organización del primer ciclo y del cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria.

El capítulo II, "Currículo", comprende los artículos 8 a 15, en los que se establece el concepto y elementos del mismo y se tratan las competencias, las materias del bloque de asignaturas troncales, las materias del bloque de asignaturas específicas, las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, la metodología didáctica, el aprendizaje de lenguas extranjeras y el calendario y horario escolar.

El capítulo III, "Atención a la diversidad del alumnado", consta de 6 artículos (del 16 al 21), que se ocupan del concepto de atención a la diversidad, de las medidas de atención a la diversidad, del alumnado con necesidades educativas especiales, del que posee altas capacidades intelectuales, del que se incorpora de forma tardía al sistema educativo y de los programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

El capítulo IV, "Acción tutorial y colaboración con las familias" (artículos 22 a 25), aborda los principios, la tutoría y orientación, la colaboración con las familias y las actuaciones de los equipos docentes.

El capítulo V, "Evaluación", comprende los artículos 26 a 31, relativos a la evaluación del alumnado durante la etapa, los resultados de la evaluación, la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, la promoción y permanencia del alumnado, el Título de Graduado o Graduada en Educación Secundaria Obligatoria y certificaciones y los documentos oficiales de evaluación.

El capítulo VI, "Autonomía de los centros docentes" (artículos 32 a 36), se refiere a los principios generales, los compromisos singulares, la concreción del currículo, la programación docente y los materiales curriculares.

Las disposiciones adicionales tratan, respectivamente, de las enseñanzas de religión, de las impartidas en lenguas extranjeras y de la educación de personas adultas.

Las disposiciones transitorias versan sobre la implantación de las enseñanzas; la superación de las materias pendientes de las enseñanzas a extinguir; la revisión del proyecto educativo, de la concreción curricular y de las programaciones docentes, y la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria en el año 2017.

La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto 74/2007, de 14 de junio, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias, con "la excepción prevista en la disposición transitoria primera del presente decreto, a partir de la total implantación de las enseñanzas reguladas en el mismo". Igualmente, deroga las normas de carácter general que se identifican y "cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto".

Las disposiciones finales tratan de la habilitación de desarrollo y de la entrada en vigor de la norma, que se producirá al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

Cuenta el Decreto en elaboración, asimismo, con cuatro anexos en los que se establecen, respectivamente, las asignaturas troncales, las asignaturas

específicas, las asignaturas de libre configuración autonómica y el horario de la Educación Secundaria Obligatoria.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia, a propuesta de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 3 de marzo de 2015. Por Resolución de la misma fecha y procedencia se acuerda aplicar la tramitación de urgencia al procedimiento de elaboración de la norma ante la premura de su implantación, “reduciendo a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario”, al amparo de “lo establecido en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Obran en el expediente una memoria justificativa; dos memorias económicas en las que se analiza, respectivamente, la incidencia del Decreto proyectado en los costes de personal docente y los gastos de mobiliario y equipamiento, y una tabla de vigencias; documentos todos ellos suscritos el día 26 de febrero de 2015 por el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General proponente, a excepción de la memoria de costes de personal, que firma el 17 de febrero de 2015 una Analista de Costes de Personal Docente, con el visto bueno de la Jefa del Servicio de Plantillas y Costes de Personal. Asimismo, se incorporan en ese momento al expediente una propuesta de tramitación urgente, un primer borrador de la norma y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

En la memoria justificativa se fundamenta la modificación propuesta en las mismas razones que figuran en el preámbulo del proyecto. Las repercusiones presupuestarias derivadas de la aprobación de la norma se analizan en las memorias económicas, de las que resulta que aquella conllevará un incremento de los costes de personal ante la necesidad de ampliar la

plantilla para hacer frente al aumento del número de horas dedicadas a la especialidad de matemáticas en el nuevo currículo.

La tabla de vigencias expresa que, “a partir de la total implantación de las enseñanzas que tendrá lugar en el año académico 2016-2017, quedará derogado el Decreto 74/2007, de 14 de junio, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias”, así como las resoluciones que seguidamente se citan.

Con fecha 5 de marzo de 2015, el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa propone al Servicio de Régimen Jurídico y Normativa la introducción de algunos cambios en la redacción del proyecto, que se aceptando lugar a un nuevo texto, y el 9 del mismo mes comunica al referido Servicio la oportunidad de someter el proyecto al trámite de audiencia.

El día 12 de marzo de 2015 la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración al Presidente del Consejo Escolar del Principado de Asturias, al Director General de Presupuestos y Sector Público y al Director General de la Función Pública, en solicitud de informe. Con la misma fecha, traslada el texto a distintas entidades representativas de intereses del sector o que pueden resultar afectadas por la disposición, dándoles audiencia por un plazo de cinco días.

Mediante escrito de 18 de marzo de 2015, el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa propone al Servicio instructor la incorporación de algunas correcciones en el texto proyectado que, por ser de índole ortográfica, gramatical o de estilo, no alteran su contenido.

Figuran en el expediente, a continuación, las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por SUATEA, la Federación de Enseñanza de USO-Asturias, FERE-CECA Titulares de Centros Católicos de Asturias, la Academia de la Llingua Asturiana, CCOO Enseñanza, la Jefa del Departamento de Tecnología del IES Víctor García de la Concha (Villaviciosa), APPRECE Asturias, la Delegada Episcopal de Enseñanza del Arzobispado de Oviedo, el Comité de Empresa de

Profesores de Religión de Asturias y USIPA. En el trámite de alegaciones se ponen de manifiesto tanto las dificultades de participación del profesorado en el procedimiento de elaboración de la norma ante la brevedad del plazo de audiencia concedido, como los inconvenientes que supondrá para los centros docentes la implantación de las nuevas enseñanzas ante la premura de la entrada en vigor de la norma. También se formulan observaciones más concretas, como las que demandan que se corrija en el proyecto la pérdida de carga lectiva (una hora semanal) en las materias de Tecnología y de Religión/Valores Éticos, que la última de las asignaturas citadas se incluya en el elenco de materias específicas de libre elección y que el currículo de Religión se incorpore a la norma. Asimismo, se postula la modificación del texto proyectado al objeto de permitir a los centros privados concertados la ampliación del calendario escolar y el incremento de la protección de la materia bable/asturiano mediante su configuración como obligatoria, el aumento de su carga lectiva o su conversión en lengua vehicular.

Con fecha 7 de abril de 2015 libra informe el Director General de la Función Pública. En él pone de manifiesto que la aprobación del Decreto implicaría, una vez que esté plenamente en vigor, un incremento neto de profesores cuyo coste, en lo que afecta al ejercicio en curso, “puede ser asumido con cargo al vigente presupuesto”, en tanto que para el ejercicio 2016 y sucesivos la mayor carga “se tomará en consideración en el momento de la elaboración del correspondiente proyecto de ley de presupuestos generales del Principado de Asturias”.

El día 10 de abril de 2015, el Presidente del Consejo Escolar del Principado de Asturias remite a la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora el dictamen aprobado por el Pleno el 9 de abril de 2015, que es favorable a la aprobación de la norma con algunas observaciones, en su mayor parte de índole gramatical y de estilo.

En informe de 21 de abril de 2015, el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General de Formación

Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, analiza las observaciones formuladas por el Consejo Escolar del Principado de Asturias, propone incorporar las planteadas por el Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa y las propuestas por el Área de Alta Inspección de Educación “sobre aspectos de la enseñanza de la lengua asturiana en el currículo de Lengua Castellana y Literatura”, y con la misma fecha examina motivadamente las alegaciones realizadas por las entidades y organismos que han comparecido en el trámite de audiencia, explicitando las razones de su asunción o de su rechazo. Las que se asumen dan lugar a un nuevo texto que se incorpora al expediente.

El día 30 de abril de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias una copia del proyecto de Decreto para que formulen en el plazo de cuatro días las observaciones que estimen oportunas.

Con la misma fecha, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, informa el texto proyectado en sentido favorable.

El día 6 de mayo 2015 la Jefa del Secretariado de Gobierno suscribe un informe en el que, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, realiza algunas observaciones de índole técnica al texto proyectado que son analizadas motivadamente por el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa en un informe de 8 de mayo de 2015.

Con fecha 11 de mayo de 2015 libra informe la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, justificando la necesidad de la norma y su adecuada tramitación.

Finalmente, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 11 de mayo de 2015, según se hace constar en la certificación emitida al día siguiente por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de mayo de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias, adjuntando una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia, a propuesta de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 3 de marzo de 2015.

Al expediente se han incorporado dos memorias económicas suscritas, respectivamente, por la Analista de Costes de Personal Docente y por el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa los días 17 y 26 de febrero de 2015. Asimismo se acompaña una memoria justificativa, elaborada por el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa también en esta última fecha. Estos documentos se unen anticipadamente al procedimiento, por ser anteriores a la resolución de inicio. Al respecto, este Consejo Consultivo viene reiterando la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

Obran en el expediente, asimismo, la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma.

El proyecto ha sido sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias.

Asimismo se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto, a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, y también el informe en materia de personal a que se refiere el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del

Principado de Asturias. Respecto de este último, llama la atención que en él se ponga de manifiesto el incremento de los costes de personal correspondientes al aumento del número de horas dedicadas a la especialidad de matemáticas en el nuevo currículo y que, sin embargo, no se analicen los ahorros en su caso derivados de la reducción horaria que experimentan en el nuevo currículo las materias de Tecnología y de Religión/Valores Éticos.

En el curso del procedimiento se ha dado audiencia por un plazo de cinco días a las entidades representativas de intereses que pudieran resultar afectados por la futura disposición. La concesión de tan exiguo plazo se fundamenta en la aplicación a la tramitación del proyecto del procedimiento de urgencia, que, según se explicita en la resolución por la que se acuerda aquella, permitiría reducir a la mitad los plazos establecidos para la audiencia en el procedimiento ordinario al amparo de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ahora bien, el procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general es, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 15/1989, de 26 de enero, un procedimiento administrativo especial. En cuanto tal no está sujeto a las normas reguladoras del procedimiento común, diseñado para la producción de actos administrativos, sino, a falta de reglas comunes aplicables a todas las Administraciones públicas, a las normas específicas recogidas al respecto en la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. El artículo 33.2 de esta norma se refiere a la audiencia de las entidades u organismos que por ley ostenten la representación de intereses de carácter general o pudieran resultar afectados por la disposición, si bien no concreta el plazo que ha de observarse para cumplimentar aquel trámite. A falta de previsión legal al respecto debemos entender que dicho plazo será el que concrete en cada caso el órgano responsable de la tramitación del procedimiento, pero, en cualquier caso, su duración habrá de ser "razonable", según señala para la Administración del Estado el artículo 24.1.c) de la Ley

50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al objeto de que la consulta no se vea reducida a una mera formalidad, sino que, teniendo en cuenta las características de la disposición, pueda atender satisfactoriamente la finalidad de este trámite esencial al que se refieren los artículos 105.a) de la Constitución y 5.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que obliga a las Administraciones públicas a prestar “la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos (...) fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma”. En el caso que analizamos, el plazo de audiencia concedido se evidencia muy escaso para un examen minucioso de un texto tan extenso como el que integra la norma en elaboración, según ha puesto de manifiesto alguna entidad de las que han comparecido en el trámite de audiencia; no obstante, atendida la necesidad de urgente tramitación de la misma, y puesto que el contenido de la disposición proyectada es en gran parte reproducción de la normativa básica estatal -ya conocida por los actores participantes en aquel trámite- ha de considerarse que la reducción del plazo de audiencia concedido, aunque fundada en una base jurídica errónea, se encuentra justificada, de modo que aquella no incurre en vicio alguno por esta causa.

Asimismo, se ha remitido el proyecto de Decreto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones. Finalmente, la norma ha recibido los informes favorables de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, en relación con la tramitación efectuada y sobre su justificación y legalidad, y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En definitiva, al margen de lo señalado a propósito del trámite de audiencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo establecido en el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía, competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

El artículo 149.1.30.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la "Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dictada, según se establece en su disposición final quinta, con carácter básico al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.1.^a, 18.^a y 30.^a de la Constitución, salvo determinados preceptos exceptuados expresamente, establece en el preámbulo que "la definición y la organización del currículo constituye uno de los elementos centrales del sistema educativo".

Tras la modificación operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, la Ley Orgánica de Educación dedica el capítulo III del título preliminar a la regulación del currículo y la distribución de competencias.

El currículo está integrado, de conformidad con lo señalado en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Educación, por los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa; las competencias o capacidades para activar y aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa para lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos; los contenidos o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias; la

metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes; los estándares y resultados de aprendizaje evaluables, y los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

Corresponde al Gobierno, según el artículo 6 bis, apartado 1, letra e), de la Ley Orgánica de Educación, “el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica”.

Ordenados los contenidos en asignaturas, según establece el artículo 6.2.c) de la Ley Orgánica de Educación, señala la misma norma en el artículo 6 bis, apartado 2, que en la Educación Secundaria Obligatoria, al igual que en Educación Primaria y en Bachillerato, “las asignaturas se agruparán en tres bloques, de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de libre configuración autonómica”, y seguidamente diseña un sistema de reparto competencial ordenado en función de los citados bloques de materias en el que corresponde al Gobierno la determinación de “los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales”; los “estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas”, y “los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes”.

Al Ministerio competente por razón de la materia le corresponde, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, la determinación de “los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas”, y de “las características de las

pruebas”, así como el diseño de estas y el establecimiento de “su contenido para cada convocatoria”.

A tenor de lo dispuesto en el mismo artículo 6 bis, 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 (...): Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales (...). Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica (...). Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia (...). Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales (...). Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica (...). 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 (...). Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”.

Por su parte, los centros docentes podrán, 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 (...): Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa (...). Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios (...). Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas”.

Finalmente, sienta el artículo 6 bis.2, apartado e), que “El horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales se fijará en cómputo global para toda la Educación Primaria, para el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, para el cuarto curso de Educación

Secundaria Obligatoria, y para cada uno de los cursos de Bachillerato, y no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general. En este cómputo no se tendrán en cuenta posibles ampliaciones del horario que se puedan establecer sobre el horario general”.

En desarrollo de esta habilitación legal, el Gobierno ha procedido a establecer el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato mediante el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre; norma que, tal y como se señala en su disposición final segunda, tiene el carácter de básica al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.30.^a de la Constitución.

En lo que al calendario de implantación del currículo se refiere, habrá de estarse a lo que determina la disposición final quinta de la ya citada Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, cuyo apartado 2 establece que “Las modificaciones introducidas en el currículo, la organización, objetivos, requisitos para la obtención de certificados y títulos, programas, promoción y evaluaciones de Educación Secundaria Obligatoria se implantarán para los cursos primero y tercero en el curso escolar 2015-2016, y para los cursos segundo y cuarto en el curso escolar 2016-2017./ La evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria correspondiente a la convocatoria que se realice en el año 2017 no tendrá efectos académicos. En ese curso escolar sólo se realizará una única convocatoria”.

Por lo que a la ordenación se refiere, el desarrollo autonómico debe observar las normas establecidas al respecto en el capítulo III del título I de la Ley Orgánica de Educación. Se han de tener en cuenta, asimismo, otras disposiciones, como las relativas a la escolarización en esta etapa de personas adultas, contenidas en los artículos 66 a 68 y 70 de la Ley Orgánica de Educación y la disposición adicional primera del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las Enseñanzas Mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, y las recogidas en la misma Ley Orgánica a propósito de la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (capítulo I del título II), la autonomía pedagógica

y concreción del currículo mediante el proyecto educativo (artículos 120 y 121). Igualmente, ha de respetar las contenidas en las disposiciones adicionales segunda, referente a la enseñanza de la religión, y cuarta, en relación con los libros de texto y materiales curriculares.

A la vista de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Determinada la competencia del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para la aprobación del presente Decreto conforme a lo dispuesto en el citado artículo 25.h) de la Ley 6/1984, hemos de verificar si el ejercicio de tal atribución está condicionado por las elecciones ordinarias a la Junta General del Principado de Asturias celebradas el pasado día 24 de mayo, tras la convocatoria efectuada por Decreto 3/2015, de 30 de marzo, del Presidente del Principado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía. La cuestión obliga, en suma, a ponderar cómo afecta al ejercicio de la potestad reglamentaria la situación institucional en que se halla el Consejo de Gobierno dadas tales circunstancias.

En nuestro Dictamen Núm. 219/2011 tuvimos la oportunidad de pronunciarnos sobre esta cuestión, por lo que en el presente dictamen nos limitaremos a remitirnos a él como marco que auxilie al Consejo de Gobierno al efectuar el imprescindible juicio de ponderación para ejercer en la situación institucional presente la potestad reglamentaria. En efecto, la regulación estatutaria y legal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias no ha experimentado variación, por lo que el análisis que realizamos en aquel dictamen mantiene su vigencia, con la única salvedad de haberse modificado parcialmente, con la promulgación de la Ley 4/2015, de 26 de febrero, de

Regulación del Proceso de Transición entre Gobiernos en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el derecho autonómico comparado que tomamos entonces en consideración.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

En el proyecto que analizamos la Administración autonómica optó por reunir en un único texto, al lado de los desarrollos reservados a su competencia, una parte de las prescripciones básicas recogidas en la Ley Orgánica de Educación y en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el Currículo Básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.

Tal proceder, tendente sin duda a facilitar el manejo, en un único texto, de la regulación aplicable, obliga a cohesionar normas básicas con otras que no lo son.

Ahora bien, el empleo de esta técnica exige, como viene señalando este Consejo reiteradamente, que la normativa básica se transcriba literalmente, sin introducir modificaciones en la misma, y de forma que no exista posible confusión en cuanto a la naturaleza de cada uno de los contenidos normativos, para lo que deberá citarse qué parte corresponde a la transcripción. El respeto de estas reglas evita la vulneración de la normativa básica, garantiza que el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica se mantiene dentro de los límites que le son propios y facilita el control de ambos extremos.

En el caso concreto que analizamos, consideramos que el resultado es contrario a las reglas expuestas, dado que gran parte del contenido del Decreto es una mera reiteración de preceptos básicos realizada de forma parcial y alterando su propia sistemática.

Por ello, reiteramos a la Administración consultante que, con carácter general, al elaborar una disposición como la que ahora se pretende aprobar extreme el respeto a la normativa básica y, en la medida en que lo tolere la coherencia de un único instrumento legal, a su dicción literal. Si no fuera posible, debería valorarse la opción de elaborar un texto que se limite a desarrollar los contenidos propios de la norma autonómica y que incorpore la normativa básica mediante una simple remisión, aun cuando ello implicara sacrificar el *optimus* de coherencia normativa que proporciona la existencia de un instrumento legal único; coherencia que, sin embargo, no padecería en exceso en un supuesto como el presente, al ser el destinatario principal de la norma proyectada personal especializado.

En consecuencia, si no se renuncia a ordenar el currículo en un único texto procede la revisión de la redacción final del proyecto sometido a consulta y su cotejo con la normativa básica, que deberá respetarse garantizando, cuando no sea posible una reproducción literal de las disposiciones de carácter básico -en palabras del Tribunal Supremo (Sentencia de 5 de julio de 2010 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª-) al enjuiciar la legalidad de una disposición de naturaleza similar-, que “la norma refleja los objetivos marcados por la normativa estatal en tales ámbitos”.

Por otra parte, observamos que la utilización del llamado “lenguaje no sexista” da lugar a una gran cantidad de desdoblamientos lingüísticos del tipo “hijos, hijas, tutelados y tuteladas”, y a la utilización de giros tales como “la persona titular de la dirección del centro docente”, para evitar el uso genérico del masculino gramatical. Tal redacción alarga innecesariamente el contenido de los preceptos e introduce en ocasiones soluciones artificiosas mediante las que se arruina la eficacia del lenguaje, pudiendo citarse a título de ejemplo el

contenido del artículo 24, apartado 1, en el que se expresa que “El tutor o la tutora mantendrá una relación fluida y continua con padres, madres, tutores o tutoras legales del alumnado, con el fin de facilitar el ejercicio de los derechos a tener información sobre el progreso del aprendizaje e integración socio-educativa de sus hijos, hijas, tutelados y tuteladas, y a ser oídos u oídas en aquellas decisiones que afecten a su orientación académica y profesional”.

Como ha señalado este Consejo en anteriores ocasiones, aun reconociendo que las razones que justifican la utilización del lenguaje no sexista se orientan a la consecución de los loables propósitos de tratar de igual forma a mujeres y hombres en el plano formal o de hacer visibles a las mujeres en el discurso, el empleo de esta práctica, presente casi de modo exclusivo en el ámbito del lenguaje político y administrativo, debería abandonarse cuando conduce a redacciones extravagantes o rebuscadas, plagadas de reiteraciones que dificultan la comprensión del discurso. Con tal finalidad, recomendamos la revisión del texto que comentamos.

Por otro lado, y puesto que en la norma proyectada solo se alude a una Consejería, convendría evitar continuas referencias a “la Consejería competente en materia educativa”. Para ello bastaría con utilizar una sola vez esta fórmula, haciendo las demás referencia a “la Consejería”.

Con carácter general, el proyecto se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general. No obstante, se advierten determinados defectos cuya escasa entidad no debería llevar a prescindir de su corrección. En este sentido, la citada Guía recomienda dejar una sangría al comenzar la primera línea de todo párrafo, manteniendo siempre la misma. Igualmente, se observa que algunos artículos tienen una extensión excesiva, superior a la aconsejada en aquella -que es de cuatro apartados-. Debido a su contenido, reconocemos la dificultad de reducir la dimensión de algunos de los preceptos; no obstante, proponemos la revisión de los que pueden resultar excesivamente largos.

Por último, sería conveniente una revisión de puntuales aspectos de estilo, redacción y puntuación.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el título.

Consideramos que podría suprimirse el inciso final “en el Principado de Asturias”, por ser obvio el alcance territorial de la disposición. En todo caso, si se desea mantener la referencia sería más correcto decir “en Asturias”, ya que se trata de circunscribir territorialmente el ámbito de aplicación de la norma.

En aras de una mejor técnica normativa y adecuación gramatical, la expresión “por el que se regula la ordenación y se establece el currículo” podría sustituirse por otra más sencilla, del tenor “por el que se establece la ordenación y el currículo”.

II. Sobre el preámbulo.

Recomendamos eliminar las reiteraciones que se aprecian en los párrafos quinto, sexto y séptimo y revisar la redacción del párrafo vigésimo.

III. Sobre la parte dispositiva.

El artículo 14.2 del proyecto señala que “La Consejería competente en materia educativa podrá establecer que una parte de las materias del currículo se impartan en lenguas extranjeras”. Por su parte, la disposición adicional segunda del proyecto recoge que “La Consejería competente en materia educativa (...) fomentará el desarrollo de programas plurilingües en centros docentes, en los que alguna o algunas materias del currículo se impartirán en lengua extranjera sin que ello suponga modificación del currículo establecido”. Dada la similitud entre el contenido del artículo 14 y el de la disposición adicional segunda se recomienda una revisión de ambos a efectos de realizar una redacción unívoca.

El apartado 1 del artículo 15 dispone que “El calendario escolar de los centros sostenidos con fondos públicos, que concretará anualmente la Consejería competente en materia educativa, comprenderá 175 días lectivos./ Los centros privados no concertados, en el ejercicio de su autonomía, podrán ampliar este calendario”. El apartado 3 del mismo artículo recoge que “El horario lectivo del alumnado en Educación Secundaria Obligatoria será de 30 sesiones semanales”. Por tanto, la norma establece un régimen distinto en cuanto a calendario y a horario, permitiendo la ampliación del primero a los centros privados no concertados y estableciendo el segundo como inmutable para todo tipo de centros. No obstante, puesto que el artículo 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, establece que “los centros privados no concertados gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente, elaborar el proyecto educativo, organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos, ampliar el horario lectivo de áreas o materias, determinar el procedimiento de admisión de alumnos, establecer las normas de convivencia y definir su régimen económico”, entendemos que el proyecto debería otorgar a la fijación del horario en centros privados no concertados el mismo tratamiento que ha establecido para la determinación del calendario escolar. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por otra parte, tal y como sostuvimos en nuestro Dictamen Núm. 189/2014, deben valorarse las posibilidades de ampliación de horario y calendario también en centros sostenidos con fondos públicos. La autonomía de los centros docentes se enuncia en el artículo 120.4 de la Ley Orgánica de Educación, precepto de carácter básico, en los siguientes términos: “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”. Por ello, en aquella ocasión, en relación con el Decreto por el que se regula la Ordenación y establece el Currículo de la Educación Primaria en el Principado de Asturias, ya señalamos que “la posibilidad de ampliar el calendario escolar o el horario lectivo de áreas o materias se predica de todos los centros, ya sean públicos o privados. Es cierto que esa facultad la ejercen los centros ‘en los términos que establezcan las Administraciones educativas’, y que cabe dictar condiciones más restrictivas para los centros sostenidos con fondos públicos. Pero esta regulación general no debe anular todo margen de actuación a estos centros, privando de efecto útil a la disposición, siempre que lo permita la normativa aplicable, incluida la laboral, y se garantice que en ningún caso se imponen a las familias aportaciones económicas -cualquiera que sea la forma que revistan- ni exigencias para las Administraciones educativas”.

En definitiva, a pesar de que el informe emitido el 21 de abril de 2015 por el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa ya adelanta que “la intención de la Administración educativa en Asturias es unificar el horario en los centros sostenidos con fondos públicos, sin contemplar su ampliación”, este Consejo Consultivo considera que la autoridad consultante debería valorar la posible regulación de la facultad de ampliación de horarios o del calendario también en lo que se refiere a su ejercicio por los centros docentes sostenidos con fondos públicos (tanto los públicos como los privados concertados), y ello con independencia de que, en el plano de la gestión concreta y en su calidad de titular de los centros educativos públicos, la Administración resuelva no acogerse a tales posibilidades de ampliación que, de modo genérico y

abstracto, sí podría regular y modular la normativa autonómica, complementando el derecho reconocido en la norma básica.

IV. Sobre la parte final del proyecto.

La disposición transitoria primera de la norma establece el calendario de implantación de las enseñanzas correspondientes a la etapa educativa objeto de ordenación, de modo que el año académico 2015-2016 se impondrán las enseñanzas correspondientes a los cursos primero y tercero reguladas en la norma y al año siguiente, 2016-2017, las correspondientes a los cursos segundo y cuarto. La instauración de las nuevas enseñanzas conforme al calendario previsto supondrá, según se recoge en ella, que en los mismos hitos temporales dejarán de impartirse las reguladas al amparo del Decreto 74/2007, de 14 de junio, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias, que la norma proyectada viene a derogar. Ahora bien, esta derogación se efectúa de manera ciertamente peculiar, pues la misma tendrá lugar, según se determina en la disposición derogatoria única, con "la excepción prevista en la disposición transitoria primera del presente decreto, a partir de la total implantación de las enseñanzas reguladas en el mismo". No desconoce este Consejo que la disposición derogatoria única del Real Decreto 1105/2014 también prevé una derogación de similar naturaleza al señalar que quedarán derogadas las normas afectadas "A partir de la total implantación de las modificaciones indicadas". Sin embargo, con esta confusa redacción queda totalmente indefinido el momento en que el citado Decreto 74/2007 dejará de estar en vigor, pues resulta evidente que la aplicación de la norma no cesará en el curso 2016-2017, sino que habrá de seguir aplicándose con posterioridad; así, por ejemplo, en los términos señalados en la disposición transitoria segunda del texto proyectado, para la evaluación de los alumnos que promocionen con materias pendientes que hubiesen sido cursadas conforme al currículo establecido en la disposición que se deroga. En aras de la seguridad jurídica aconsejamos modificar la

redacción de la disposición que comentamos, de modo que se establezca en ella que queda derogado el Decreto 74/2007, de 14 de junio, sin más; todo ello, sin perjuicio de la regulación en las disposiciones transitorias del régimen aplicable a las situaciones jurídicas iniciadas antes de la entrada en vigor de la nueva disposición.

V. Sobre los anexos.

Dado su contenido técnico, no se formulan observaciones de fondo, debiendo únicamente insistir en la necesidad de que se recojan fielmente los contenidos básicos de aplicación.

No obstante, en relación con los anexos I, II y III, consideramos que sería muy conveniente, dada su extensión, que se incluyera un índice esquemático de su estructura y contenido con la finalidad de facilitar su consulta; aspecto que también se contempla en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general en el supuesto de textos muy extensos.

Por último, y en lo que se refiere a la presentación formal del currículo, advertimos que en el Real Decreto 1105/2014 aparece organizado en tablas, exponiéndose en cada una de ellas los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables correspondientes a cada curso de cada uno de los bloques de las distintas áreas. Pues bien, a nuestro juicio, tal y como hemos indicado en el Dictamen Núm. 189/2014, la organización del currículo agrupando en tablas contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje por bloques dentro de cada curso facilitaría notoriamente la comprensión, el manejo y la aplicación de la norma proyectada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y

consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.