

Expediente Núm. 126/2015
Dictamen Núm. 138/2015

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 23 de julio 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 17 de julio de 2015 -registrada de entrada el mismo día-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 82/2014, de 28 de agosto, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Primaria en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que justifica la necesidad de la modificación en la detección, en el anexo I del Decreto 82/2014, de 28 de agosto, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Primaria en el Principado de Asturias,

de errores y omisiones en relación con “los contenidos establecidos en el currículo básico”, según lo dispuesto en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el Currículo Básico de la Educación Primaria.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un único artículo que modifica el anexo I del citado Decreto 82/2014, de 28 de agosto, una disposición adicional y una final.

La disposición adicional se ocupa del “calendario de aplicación” y la final dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

Se inicia el expediente con una propuesta formulada por 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, el día 6 de mayo de 2015.

Junto con el texto propuesto se acompaña una propuesta de tramitación urgente de la norma, una memoria económica, una memoria justificativa y una tabla de vigencias, suscritas todas ellas en idéntica fecha por las mismas personas.

Por Resoluciones de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 14 de mayo de 2015, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general y la aplicación al mismo de la tramitación de urgencia.

Obra en el expediente, a continuación, un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”, sin fecha ni firma.

El proyecto de Decreto fue sometido al trámite de audiencia, por plazo de 5 días, de las siguientes entidades y organismos: COAPA, Arzobispado de Oviedo, USO, FAPAS-Siero, Comité de Directores de Centros Docentes de Educación Secundaria, ANPE, Sindicato FSIE-Asturias, FE-CCOO, FETE-UGT, SUATEA, FERE-CECA, FERE Asturias, CECE Asturias, OTECAS, CONCAPA,

Comité de Directores de Centros Docentes de Educación Infantil y Primaria, Federación Miguel Virgós, CERMI Asturias, CSI, CSI-CSIF y Academia de la Llingua Asturiana.

Mediante oficios de 15 de mayo de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita informe sobre la norma proyectada al Consejo Escolar del Principado de Asturias y a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público.

El día 27 de mayo de 2015, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, informa, teniendo en cuenta la memoria económica remitida por la Consejería actuante, que la propuesta normativa "no supone gasto adicional alguno al expresamente previsto en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el año 2015".

Obra en el expediente, asimismo, el dictamen del Consejo Escolar del Principado de Asturias, emitido por mayoría de su Pleno el día 3 de junio de 2015. En él se considera que la propuesta "se ajusta al marco normativo de referencia y responde a la necesidad de modificar el Decreto 82/2014, de 28 de agosto", y se plantea que se incluya un determinado contenido en el preámbulo y que se sustituya la disposición transitoria por una adicional sobre el calendario de aplicación, de modo que se precise que "las modificaciones no son transitorias para el curso 2015-2016, sino que se aplicarán a partir de ese curso y en cursos sucesivos"; modificaciones que son informadas favorablemente por 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, el 5 de junio de 2015.

El día 8 de junio de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte remite el texto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran

la Administración del Principado de Asturias con el fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

Con fecha 15 de junio de 2015, la Consejería de Presidencia plantea un texto alternativo para la disposición adicional, y el 22 de junio de 2015 la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora señala que “el proyecto de Decreto (...) respeta el orden constitucional de distribución de competencias (...) y la legislación orgánica y básica estatal”, informando favorablemente el “procedimiento seguido y el contenido de la regulación”.

Por último, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 13 de julio de 2015, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión, en la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de julio de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 82/2014, de 28 de agosto, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Primaria en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin 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 de primera modificación del Decreto 82/2014, de 28 de agosto, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Primaria en el

Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según 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, de conformidad con 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).

En el asunto examinado se inicia formalmente mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 14 de mayo de 2015. Sin embargo, observamos que alguno de los documentos que han de aportarse al procedimiento con posterioridad a la resolución de inicio, como es el caso de las memorias justificativa y económica, se unen al mismo anticipadamente. 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.

Al margen de lo anterior, el texto del proyecto fue sometido al trámite de audiencia y al dictamen del Consejo Escolar del Principado de Asturias. También se dio traslado del mismo al resto de Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, y fue informado favorablemente por la Dirección General de Presupuestos y Sector Público y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. Por ello, hemos de concluir que la tramitación del proyecto ha sido, en lo esencial, correcta.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, “la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen”, 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”.

En el ámbito de la competencia estatal, el artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación -añadido por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa-, establece que corresponde al Gobierno “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” -apartado 1.e)-.

Además, el apartado 2 del mismo precepto señala que “En Educación Primaria (...) las asignaturas se agruparán en tres bloques, de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de libre configuración autonómica, sobre los que las Administraciones educativas y los centros docentes realizaran sus funciones de la siguiente forma:/ a) Corresponderá al Gobierno:/ 1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas

troncales./ 2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas./ 3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria”.

En desarrollo de esta normativa, el Gobierno estableció el currículo básico de la Educación Primaria por Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, que, según se declara en su disposición final segunda, “tiene el carácter de norma básica y se dicta al amparo del artículo 149.1.30.ª de la Constitución”.

En lo que se refiere a las competencias de las Administraciones educativas, entre las que se encuentra la Administración consultante, el mismo artículo 6 bis, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, dispone en su punto c) que “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 (...), podrán: / 1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales./ 2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica./ 3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia./ 4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales./ 5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica./ 6.º 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./ 7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y su delimitación por la normativa básica citada, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la disposición objeto del presente dictamen, y que el rango de la norma - 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, en tanto no se constituya un nuevo Consejo de Gobierno, si el ejercicio de tal atribución está condicionado por las elecciones ordinarias a la Junta General del Principado de Asturias celebradas el pasado 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, de 2 de junio, tuvimos la oportunidad de pronunciarnos sobre esta cuestión, por lo que ahora 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

La norma cuya aprobación se pretende se refiere a la primera modificación del Decreto 82/2014, de 28 de agosto, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Primaria en el Principado de Asturias.

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.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

Aunque la modificación de un Decreto autonómico presupone de modo implícito que el Principado de Asturias resulta competente para el desarrollo reglamentario pretendido, consideramos que, en aplicación de lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, debe hacerse mención expresa a "las competencias en cuyo ejercicio se dicta" -apartado II.A).1- mediante la cita de la normativa estatutaria y legal que resulte de aplicación.

II. Sobre la parte dispositiva y la parte final.

El artículo único del proyecto normativo modifica el anexo I del Decreto 82/2014 ya citado, dada la necesidad, según se afirma, de proceder a su adaptación a la normativa básica. A este respecto, el Consejo Consultivo ha venido reiterando que la reproducción o repetición de la normativa básica

ha de realizarse, en caso de que se juzgue necesaria, de modo literal, de manera que pueda distinguirse sin dificultad de otros posibles contenidos normativos propios. Y en el caso concreto de normativa técnica compleja y extensa, como son los anexos que incorporan los currículos básicos de las diferentes etapas educativas, hemos insistido en la necesidad de que estos recojan fielmente los contenidos básicos de aplicación; cuestión en la que la Administración educativa ha de ser en extremo cuidadosa y sobre cuyo resultado este Consejo no se pronuncia, pues su labor no alcanza a las labores de cotejo de los anexos técnicos aun cuando tengan carácter básico.

La modificación se efectúa con una técnica normativa confusa. En efecto, el único artículo del proyecto se divide en dos apartados: uno se refiere a la modificación de determinados contenidos del "área Matemáticas" y el otro hace lo propio en el "área Primera Lengua Extranjera". Esta técnica recuerda la propia de las correcciones de errores, en la que se transcribe íntegramente el apartado o párrafo que se pretende corregir (en este caso modificar) y a continuación la redacción definitiva tras esa modificación.

A propósito de las disposiciones modificativas, el apartado II.B).6 de las Directrices de técnica normativa dispone que "Los artículos de las disposiciones modificativas (...) expresarán con precisión y claridad los datos de la parte que modifican (letras, párrafos, apartados, capítulos, etc.) y el tipo de modificación realizada (nueva redacción o adición) (...). Cuando se trate de nueva redacción se transcribirá el texto íntegro del apartado o del artículo objeto de modificación (...). A los efectos anteriores se seguirá el orden de la disposición modificada".

Por ello, desde el punto de vista de la técnica normativa, resulta más correcto que se proceda simplemente a identificar la parte que se modifica, evitando su reproducción, y a continuación se transcriba el texto íntegro de los apartados objeto de modificación.

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 consideradas las observaciones 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.