

Dictámenes del Consejo de Estado

Número de expediente: 1125/2005 (EDUCACIÓN Y CIENCIA)

Referencia: 1125/2005

Procedencia: EDUCACIÓN Y CIENCIA

Asunto: Expediente relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación

Fecha de Aprobación: 14/7/2005

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 14 de julio de 2005, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

En cumplimiento de la Orden de V.E. de 29 de junio de 2005, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de Educación.

Resulta de antecedentes:

Primero.- A lo largo de 2004 el Ministerio de Educación y Ciencia elaboró el documento "Una educación de calidad para todos y entre todos", que recogía aquellos aspectos que, a su juicio, debían ser objeto de reformas y realizaba una serie de propuestas de actuación.

El citado documento examinaba catorce cuestiones, agrupadas en torno a seis temas:

I.- La educación temprana y la atención de las desigualdades (1. El carácter de la educación infantil; 2. Prevención de los problemas de aprendizaje en la educación primaria);

II.- La sociedad del conocimiento no admite exclusiones (3. La incorporación gradual desde la educación primaria a la secundaria; 4. Diversidad de alumnos, diversidad de soluciones en la educación secundaria obligatoria);

III.- Competencias y saberes para la sociedad del siglo XXI (5. El alfabeto del siglo XXI: iniciación temprana a las lenguas extranjeras y a las tecnologías de la información y la comunicación; 6. Un bachillerato especializado y formativo: modalidades y opciones; 7. El título de bachiller y el acceso a la educación superior; 8. La respuesta de la formación profesional a las necesidades de cualificación);

IV.- Los valores y la formación ciudadana (9. Qué valores y cómo educar en ellos; 10. La enseñanza de las religiones);

V.- El imprescindible protagonismo del profesorado (11. Calidad y valoración de la profesión docente); y

VI.- Cada centro, un universo de posibilidades (12. La elección como derecho y la pluralidad como valor; 13. Participación y dirección: corresponsabilidad; 14. Autonomía y evaluación).

Posteriormente, una vez publicado el mismo, se organizaron seis foros de debate, solicitándose la participación de profesores, centros docentes, alumnos y sus familias, agentes sociales y todos los ciudadanos interesados en participar en los mismos.

Una vez analizadas las numerosas aportaciones realizadas hasta diciembre de 2004 por instituciones de todo tipo, así como por asociaciones, grupos de interés y ciudadanos en general, se elaboró un Informe del Debate que las resumía y que listaba los participantes en dicho debate, distinguiendo entre las aportaciones de la comunidad educativa y los foros de debate en la web. Tanto el documento original como el Informe fueron expuestos en internet desde su origen, así como también lo fueron las distintas aportaciones de todos los interesados: <http://www.debateeducativo.mec.es>; ello sin perjuicio de su edición impresa y en cd rom que se distribuían a petición de los interesados.

Segundo.- Sobre la base de esta documentación se dieron por finalizados los trabajos de elaboración de un primer anteproyecto el 30 de marzo de 2004, comenzándose así la tramitación del expediente de elaboración del anteproyecto de Ley conforme a lo estipulado en el artículo 22 de la Ley del Gobierno.

El primer texto borrador del anteproyecto de Ley Orgánica de la Educación contenía una exposición de motivos, ocho títulos, subdivididos en capítulos:

Título Preliminar.

Capítulo I. Principios y fines de la educación;

Capítulo II. La organización de las enseñanzas y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Capítulo III. Currículo.

Capítulo IV. Cooperación entre Administraciones educativas.

Título I. Las enseñanzas y su ordenación.

Capítulo I. Educación infantil.

Capítulo II. Educación primaria.

Capítulo III. Educación secundaria obligatoria.

Capítulo IV. Bachillerato.

Capítulo V. Formación profesional.

Capítulo VI. Enseñanzas artísticas.

Capítulo VII. Enseñanzas de idiomas.

Capítulo VIII. Educación de personas adultas.

Título II. Equidad en la educación.

Capítulo I. Alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

Capítulo II. Compensación de las desigualdades en educación.

Capítulo III. Escolarización en centros públicos y privados concertados.

Capítulo IV. Premios, concursos y reconocimientos.

Título III. Profesorado.

Capítulo I. Funciones del profesorado.

Capítulo II. Profesorado de las distintas enseñanzas.

Capítulo III. Formación del profesorado.

Capítulo IV. Reconocimiento, apoyo y valoración del profesorado.

Título IV. Centros docentes.

Capítulo I. Principios generales.

Capítulo II. Centros públicos.

Capítulo III. Centros privados.

Capítulo IV. Centros privados concertados.

Título V. Participación, autonomía y gobierno de los centros.

Capítulo I. Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros.

Capítulo II. Autonomía de los centros.

Capítulo III. Órganos colegiados de gobierno de los centros públicos.

Capítulo IV. Dirección de los centros públicos.

Título VI. Evaluación del sistema educativo.

Título VII. Inspección del sistema educativo.

Capítulo I. Alta inspección.

Capítulo II. Inspección educativa),

dieciocho disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, ocho disposiciones finales (la primera de ellas dedicada a modificar numerosos artículos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación) y una disposición derogatoria única (que derogaba expresamente las siguientes leyes: la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y la Ley 24/1994, de 12 de julio, por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios docentes).

Tercero.- Obra en el expediente la certificación de la Directora General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, Secretaria de la Conferencia de Educación, de 16 de junio de 2004, en la que consta que en las sesiones de dicha Conferencia de 30 de marzo y 17 de mayo de 2005 fue sometido el borrador del anteproyecto a debate entre las Comunidades Autónomas y que en la segunda de dichas sesiones se había contado ya con el análisis técnico del proyecto realizado por la Comisión General de Educación de la misma que se había reunido en sesiones específicas para debatir el texto en 19 y 28 de abril y 9 y 10 de mayo.

A ambas reuniones habían asistido los Consejeros de todas las Comunidades Autónomas, menos los de País Vasco y Canarias, cuyas Comunidades Autónomas habían sido representadas por los Viceconsejeros. Constan también en el expediente los borradores de las actas de las cuatro sesiones de la Comisión General de Educación, pero no así los de las sesiones de la propia Conferencia Sectorial.

En otro documento, que también está incorporado al expediente, consta que, además de dichas sesiones dedicadas al texto del anteproyecto, el 27 de septiembre de 2004 se había presentado ante la Conferencia el documento descrito en el apartado primero de los antecedentes y se había deliberado sobre el calendario de debate y que el 2 de junio de 2005 se había debatido el borrador de estimaciones de coste adicional de la aplicación de la futura Ley en los años 2006-2010.

A su vez, la Comisión General de Educación había dedicado sus sesiones de 21 de octubre, 15 y 16 de noviembre y 1 de diciembre de 2004 a hacer una valoración inicial del documento de debate y a estudiar su contenido.

Cuarto.- Los días 26 y 27 de mayo de 2005 debatieron el texto del anteproyecto los miembros del Pleno de Consejo Escolar del Estado.

Su dictamen, al que acompaña una adición posterior, de ampliación de información respecto a tres extremos del mismo (relativos a los artículos sobre acceso a programas de iniciación profesional del alumnado mayor de quince años, educación para la ciudadanía y evaluación del bachillerato) y de corrección de errores materiales, está incorporado al expediente. Al citado dictamen se formularon 1.017 votos particulares formulados por 37 de sus miembros, casi todos ellos representantes de entidades sindicales, de la CEAPA, de la CONCAPA y de CANAE.

De las 500 observaciones que constituyen el cuerpo del dictamen, cuatro son al anteproyecto en general, que recomiendan que, dado que se pretende derogar cuatro leyes orgánicas, hubiera sido deseable que no se mantuviera en vigor la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (a su vez muy modificada) sino que la misma se derogara integrando el contenido de lo que de la misma queda en vigor en la futura Ley, de manera que de la dispersión normativa se pasara a un texto único; que falta la regulación de la enseñanza deportiva pese a que la misma es objeto de la Ley según el artículo 3.2.h); y que se use la expresión "alumnas y alumnos" y que se diferencien los dos sexos sólo cuando la mención de ambos sexos sea relevante en el contexto en que se usan.

Quinto.- El 9 de junio de 2005 se incorporó al expediente un informe de la Secretaría General del Consejo de Universidades relativo a la inclusión de diversas menciones, a lo largo del articulado, de aspectos relacionados con la educación de los hábitos saludables mediante la práctica del deporte y de

las correspondientes materias en los ciclos y currículo, así como un informe particular dirigido a crear un capítulo adicional sobre las enseñanzas deportivas, concretándose el posible articulado del mismo.

Sexto.- El anteproyecto fue posteriormente sometido a informe de otros Departamentos.

El **Ministerio de Medio Ambiente** señala que el proyecto representa un retroceso con respecto a la mayor importancia que a la educación en los valores de respeto del medio y de la sostenibilidad se venía dando en los últimos años mediante la inclusión de los mismos en el sistema educativo, haciendo referencia a decisiones concretas muy recientes (citando las medidas educativas incluidas en el Plan de actuaciones de prevención y lucha contra incendios forestales aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros del pasado 10 de junio de 2005). Indica que al menos estos principios deben incluirse en los artículos 24 (educación para la ciudadanía) y 117 (proyecto educativo).

El **Ministerio de Cultura**, a través del Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, señala que el proyecto tiene la carencia de no incorporar al cine como materia académica en ninguno de los niveles de enseñanza (ni siquiera como parte de las enseñanzas de arte o como contenido de las enseñanzas artísticas) ni tampoco la enseñanza en los criterios que sirvan para educar en el consumo (masivo hoy en día) de imágenes de manera que se eduque en su uso debido, interpretación inteligente y pleno disfrute del lenguaje visual.

El Instituto del Patrimonio Histórico Español se opone al tratamiento que se da a las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales, solicitándose la exclusión de toda mención a las mismas de la manera en que están recogidas en el anteproyecto y remitiendo a una futura Ley que no sólo lo regule con más cuidado sino que también proceda a incorporar estos estudios al ámbito universitario como estaba previsto hacer en el futuro. Se fundamenta esta observación en que se aparta la concepción de estas enseñanzas recogida en el anteproyecto de los procesos de modernización de esta formación que están teniendo lugar en todo el mundo y, en especial, en la Unión Europea, en la que dicha concepción moderna de los profesionales de la materia va implantándose desde que a principios de la década de los ochenta el Comité Internacional de Museos propusiera formalmente la reforma, y el proyecto FULCO de la Confederación Europea de Centros de Formación en Conservación-Restauración se adhiriera al denominado "documento de Viena" (Marco de Competencias para los Conservadores-Restauradores en Europa 1999), concepción que se aparta de la tradicional que es, sin embargo, la que refleja el anteproyecto pese a su progresiva obsolescencia ya desde la Carta de Venecia de 1964, revisada en Pavía en 1997.

El **Ministerio de Economía y Hacienda** formuló una observación de carácter general en el sentido de que el anteproyecto carecía de memoria económica, lo cual es especialmente relevante dados los niveles respecto de los que se predica la gratuidad por primera vez (enseñanza infantil y enseñanza de idiomas en educación primaria) y dada la introducción de nuevas enseñanzas (cultura científica, educación para la ciudadanía y programas de diversificación curricular).

Formula además observaciones de carácter técnico al articulado concreto, insistiendo en que el lenguaje en el que se determinan las asignaturas y cursos que deben ser aprobados para obtener los títulos debería ser más claro; en que a la educación profesional de grado superior debería accederse sólo si se cuenta con título de grado medio (si se procede de ciclos previos de formación profesional); en que no puede dejarse la determinación de las funciones del Consejo Escolar a sus propias normas de funcionamiento; y, con especial énfasis, en que la manera como la disposición adicional tercera remite al Estado y a las Comunidades Autónomas para acordar un plan de incremento del gasto público no es correcta, lo cual está directamente relacionado con la ausencia de memoria económica.

También se opone a la redacción de las disposiciones adicionales novena, décima y undécima (relativas al acceso a los cuerpos de funcionarios docentes) porque se desconoce en ellas todo el sistema recientemente aprobado por el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se adaptan los estudios universitarios oficiales de postgrado al sistema del Espacio Europeo de Enseñanza Superior. Finalmente objeta a que se prevean medidas de jubilación voluntaria sin prever la competencia de la Dirección General de Personal y Pensiones Públicas acerca de la normativa que puede modificar la estructura actual.

El **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** remite sendos informes de las Secretarías de Estado de Seguridad Social, de Inmigración y Emigración y de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad y de las Secretarías Generales de Empleo y de Políticas de Igualdad.

La primera aporta un estudio detallado de las consecuencias de la jubilación anticipada prevista en el anteproyecto, destacando los problemas que generaría la regulación prevista en el mismo y proponiendo hasta tres alternativas.

La segunda, tras un informe razonado, especifica los artículos donde a su juicio debe añadirse una remisión expresa a la regulación establecida en distintos apartados del artículo 9 de la Ley Orgánica

4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad propone modificaciones a seis artículos y a la exposición de motivos para que contengan referencias a mecanismos relacionados con los problemas derivados de la educación de discapacitados.

El informe de la *Secretaría General de Empleo* pone énfasis especial en los problemas que genera la contratación temporal de los profesores de religión (y que el anteproyecto no soluciona), dados los requerimientos al Reino de España por parte de la Comisión Europea por presunto incumplimiento de la Directiva 1999/70/CE. Añade numerosas observaciones al articulado.

Finalmente, la *Secretaría General de Políticas de Igualdad* reitera las observaciones hechas en su día al Documento de Debate descrito en el apartado primero de los antecedentes y las traslada, en una segunda parte de su informe, al articulado del anteproyecto, sugiriendo una redacción distinta para numerosos artículos (intentando que los mismos recojan la regulación relativa a la educación que se contiene en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como las modificaciones que ésta introdujo expresamente en las leyes orgánicas relativas a la educación que el anteproyecto procede a derogar).

Los **Ministerios de Fomento, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo** se limitan a informar favorablemente el texto.

Los de **Defensa y Presidencia** solicitan cambios menores en el texto, sugiriendo este último, entre otras cosas, que se atribuya al Estado la competencia exclusiva sobre el funcionamiento de los centros extranjeros en España y que el acceso a cuerpos de funcionarios docentes se ajuste a la regulación de los títulos universitarios del Espacio Europeo.

Séptimo.- El 6 de abril se dio audiencia en el expediente a las siguientes organizaciones:

Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes (CANAE);
Confederación de Estudiantes de Secundaria (CES);
Sindicato de Estudiantes;
Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA);
Confederación Nacional de Padres de Alumnos y Padres de Familia (CONCAPA);
Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (UECOE);
Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza (ACADE);
Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE);
Federación Española de Religiosos de la Enseñanza-Centros Católicos (FERE-CECA); y
Confederación de Centros de Educación y Gestión.

Consta en el expediente tan sólo la existencia de escritos de alegaciones de las tres últimas organizaciones, lamentando profundamente la última que no se haya podido lograr el pacto social pretendido, al cual se hubiera adherido sin especial dificultad en la esperanza de lograr un texto lo más concordante posible con el borrador difundido en primer lugar.

La FERE-CECA recuerda la presentación de 106 votos particulares en la Comisión permanente del Consejo Escolar del Estado y procede a priorizar las objeciones que considera irrenunciables (23 modificaciones al último texto remitido con el otorgamiento de audiencia).

La CECE lista, analiza y propone texto alternativo de 18 observaciones cuya inclusión en el anteproyecto considera "imprescindibles" y de 26 que considera "muy convenientes".

Octavo.- El Consejero Técnico de Relaciones Sindicales de la mesa Sectorial de Enseñanza no Universitaria certifica el 20 de junio de 2005 que el 5 de abril, 12 de mayo y 13 de junio el anteproyecto fue debatido con las Organizaciones Sindicales de la Mesa Sectorial de Enseñanza No Universitaria del Ministerio de Educación y Ciencia, acompañando las actas de las dos primeras de las sesiones donde lo que se constata es que el Ministerio toma conocimiento de propuestas que se enviarán al Ministerio para su estudio de cara a la elaboración del anteproyecto.

Noveno.- Redactado un nuevo texto del anteproyecto, el 21 de junio de 2005 lo informó favorablemente la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. Estructuralmente el texto era idéntico al originario salvo la inclusión de un nuevo capítulo (el VIII) en el Título I, relativo a las enseñanzas deportivas.

Décimo.- Sometido el anteproyecto a la consideración de la Comisión de Subsecretarios, se analizaron en la sesión de 22 de junio de 2005 las contestaciones elaboradas por el Ministerio proponente a las observaciones de los distintos Ministerios (indicándose si habían sido o no admitidas y las razones, en su caso, por las que habían sido rechazadas).

Posteriormente se unió al expediente el informe por razón de impacto de género (indicándose simplemente que "las medidas que se incluyen en el anteproyecto de ley orgánica no conllevan impacto alguno por razón de género"), una memoria económica (Propuestas de mejora del sistema educativo, borrador de estimaciones de coste adicional, años 2006- 2010) y el informe favorable de la Comisión Superior de Personal de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas siempre y cuando en el apartado 1 de la disposición transitoria quinta se diga expresamente que el acceso del personal fijo a los cuerpos docentes que en ella se regula será "previa superación de las correspondientes pruebas selectivas" y que dichas pruebas "deberán garantizar, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad".

Undécimo.- Redactado un nuevo anteproyecto que lleva fecha de 28 de junio de 2005 y que incorpora algunas disposiciones nuevas, el mismo, junto con el expediente de su elaboración, fueron remitidos el 29 de junio por V.E. al Consejo de Estado para consulta con el carácter de urgente.

Solicitada audiencia en el expediente por la Plataforma Nacional de Asociaciones de Profesores de Informática, ésta fue concedida, presentándose las correspondientes alegaciones.

Otras asociaciones e interesados a título particular enviaron escritos de observaciones directamente a este Consejo sin solicitud de audiencia, escritos que han quedado también incorporados al expediente.

I.- Cuestiones de procedimiento

En cuanto al procedimiento, el expediente ha sido correctamente tramitado.

Debe mencionarse, sin embargo, en relación con el informe del impacto por razón de género, que es extraño que el mismo se limite a la escueta afirmación de que el anteproyecto no tiene ningún impacto cuando, sin ir más lejos, el informe de la Secretaría General de Políticas de Igualdad descrito en el apartado sexto de los antecedentes dedica ni más ni menos que 18 páginas a proponer que se corrijan defectos del anteproyecto relativos, precisamente, a esta cuestión.

Es cierto que el propio texto final del anteproyecto las ha acogido todas, pero, precisamente por ello, lo que el informe debería decir es que, siendo susceptible el anteproyecto de perpetuar procesos de discriminación por razón de sexo, esta cuestión ha sido objeto de cuidadoso análisis introduciéndose en el texto numerosas modificaciones, muchas de ellas procedentes de observaciones formuladas por la Secretaría General de Políticas de Igualdad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por lo que es de esperar que con dichas modificaciones el texto final no tenga impacto por razón de género.

Se insiste en este punto por este Consejo para intentar erradicar la tendencia actualmente existente en los órganos encargados de elaborar los informes preceptivos en la materia introducidos por la modificación al artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hechas por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, tendencia que ha llevado, incumpliendo la citada Ley, a no dar la relevancia debida a esta cuestión, que lleva camino de convertirse en un trámite meramente formal y sin contenido que, en este caso, por pura casualidad (debido al interés de la Secretaría General de Políticas de Igualdad) ha sido corregido pero que, de no haber sido así, los posibles impactos por razón de género ciertamente no habrían sido evaluados por los órganos del Ministerio de Educación cuando debe recordarse que son éstos los que tienen el mandato expreso del artículo 22 de la Ley del Gobierno de hacer esa evaluación desde el momento mismo en que se plantea el proceso de elaboración de una disposición de carácter general, lo que obviamente no se ha instrumentado todavía correctamente en el sistema de funcionamiento del Ministerio proponente de la norma sometida a consulta y que debe corregirse para el futuro.

II.- Parámetros de validez jurídica de la norma sometida a consulta

Por lo que al fondo se refiere, resulta obvio que, al tratarse de un anteproyecto de Ley Orgánica, la consulta a este Consejo de Estado debe centrarse, desde la perspectiva de su análisis jurídico, sobre los aspectos de hipotética inconstitucionalidad (directa -especialmente por eventual infracción del artículo 27 de la Constitución- o indirecta, es decir, por incumplir el sistema de distribución de competencias de las distintas Administraciones territoriales) o de inadecuación del texto a lo establecido en tratados internacionales ya que los mismos sólo podrán ser derogados, modificados o suspendidos en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional (artículo 96.1 de la Constitución).

No ofrece sin embargo el texto sometido a consulta problema desde esta perspectiva, aunque hay aspectos íntimamente ligados a la Constitución que deben valorarse adecuadamente.

En primer lugar, el derecho a la educación como derecho fundamental en sus distintas variantes reconocidas en el artículo 27 de la Constitución sigue estando regulado principalmente por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), que es la única de las leyes orgánicas que el anteproyecto no propone derogar.

Efectivamente, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá respecto a cómo queda la estructura de la LODE en su relación con la de la Ley Orgánica que se somete a consulta, lo cierto es que ninguno de los nueve artículos de la misma que se procede a modificar en la disposición final primera (arts. 4, 5.5, 6, 7, 8, 25, 56.1, 57 c) y f) y 62 de la LODE) afectan al contenido esencial del derecho a la educación.

Las modificaciones que en ellos se introducen afectan a los *centros privados* mínimamente y en gran medida aumentan su autonomía (el nuevo artículo 25 añade al haz de potestades en que consiste su autonomía la de elaborar el proyecto educativo -lo que se comentará de todas formas más adelante, cuando se hagan observaciones a la redacción del apartado 3 del artículo 121 del anteproyecto- y la de organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de los alumnos y ampliar el horario lectivo de áreas o materias).

Respecto de los *centros privados concertados* la nueva versión de la LODE tampoco supone inconstitucionalidad ya que se limita a exigir que los representantes de los alumnos a partir de la ESO en el Consejo Escolar sean elegidos por ellos mismos (nuevo art. 56.1) y a describir con más precisión cuáles de las que antes estaban genéricamente descritas como infracciones serán consideradas respectivamente leves, graves o muy graves (nuevo art. 62).

Es cierto que también se refuerzan los poderes del Consejo Escolar en estos centros concertados. El nuevo art. 57 c) y f) les otorga las potestades de "participar en el proceso de admisión de alumnos, garantizando la sujeción a las normas sobre el mismo" y de "aprobar y evaluar la programación general del centro que con carácter anual elaborará el equipo directivo", mientras que actualmente están limitadas a las de "garantizar el cumplimiento de las normas generales sobre admisión de alumnos" e "informar la programación general del centro que, con carácter anual, aprobará el equipo directivo", redacción, esta última, que procede de la modificación de la LODE que hizo la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (en adelante LOCE).

La nueva redacción propuesta para el apartado f) vuelve al texto anterior de la LODE, por lo que no plantea problemas de constitucionalidad, y el apartado c) tampoco supone un cambio que afecte al contenido esencial del derecho ya que en cualquier caso los Consejos Escolares han venido siendo los garantes del cumplimiento de las normas de admisión.

Sin embargo, sí puede ofrecer más problemas la modificación que en el *régimen de conciertos* se establece en el artículo 116.1 del anteproyecto (y el artículo 86.1 en cuanto que sujeta el régimen de conciertos a zonificación). Su redacción sustituye la expresión, clásica en nuestro ordenamiento educativo desde la LODE de 1985, de que los centros concertados privados "podrán acogerse" a los conciertos por la de "podrán solicitar". Esta modificación aparentemente inocua da la impresión de sustituir un derecho (o al menos elementos reglados de la potestad de las Administraciones educativas) por una potestad meramente discrecional.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que del apartado 5 del artículo 116, cuya redacción es idéntica a la de la LOCE, se deduce que se trata de una potestad de acogerse a tal sistema que está sujeta, como lo estaba antes, a un sistema objetivo de preferencias que además, para completarse, en cualquier caso, siempre será dependiente de las partidas que al efecto se prevean en los Presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, pese a la importancia del matiz, será la aplicación, en su caso, de las normas que se dicten en desarrollo del régimen de conciertos (apartado 2 del artículo 116) la que en hipótesis podría plantear problemas de constitucionalidad si, por una interpretación que restrinja demasiado los recursos dedicados a los conciertos o que permita a la Administración educativa reducirlos drásticamente, se plantea una situación sociológica que incida negativamente en la libertad de enseñanza como derecho fundamental. En principio, sin embargo, el texto mismo del artículo 116 no puede tacharse de inconstitucional.

Por lo demás, la especificación de los *derechos y deberes de los padres o tutores* y de los alumnos (nuevos arts. 4 y 6) no atenta tampoco contra el contenido esencial del derecho a la educación, aunque no puede este Consejo de Estado dejar de señalar, desde la óptica de la oportunidad del texto, que entre los deberes básicos del alumno no aparece por ningún lado el deber esencial que cualifica a estas personas como alumnos, es decir, el deber de estudiar, deber este que sin duda debería figurar el primero de la lista del apartado 4 del nuevo artículo 6, y esta observación tiene carácter fundamental.

Por lo demás, teniendo en cuenta la lista de artículos que tienen carácter básico y no básico y la cláusula de habilitación de la potestad reglamentaria de ulterior desarrollo de las disposiciones finales cuarta y sexta, el anteproyecto respeta el orden constitucional de competencias, habiéndose remitido numerosas veces a las potestades de las Comunidades Autónomas.

Debe sin embargo señalarse que prácticamente siempre el anteproyecto se remite a "las Administraciones educativas", término que normalmente implica, obviamente, las potestades de las Comunidades Autónomas (o la de la Administración General del Estado en el caso de las competencias que todavía corresponden al Estado, típicamente la de los centros en el exterior), pero a veces esta potestad no necesariamente tendrá que ser ejercitada por dichas Administraciones sino que puede serlo por el correspondiente órgano legislativo de la Comunidad Autónoma (o por el Consejo de Gobierno, aunque éste normalmente formaría parte, al ser su cúspide, de la Administración educativa autonómica).

Debería quizá hacerse una relectura del texto para que el mismo sea más preciso, aunque no deja de ser cierto que esta referencia genérica a las Administraciones educativas es una práctica usual en las leyes estatales.

Respecto de la autonomía local el anteproyecto avanza en la política de involucrar a las Corporaciones Locales en la planificación y apoyo a la educación en sus respectivos territorios pese a que estructuralmente el texto aparece algo deslavazado, pero ello es una cuestión de técnica legislativa que también será objeto de comentario más adelante.

Finalmente, el texto del anteproyecto no ofrece dudas acerca de su validez jurídica desde la perspectiva de su sujeción al Derecho internacional (y supranacional europeo).

Tras las observaciones formuladas por algunos Departamentos intervinientes en su elaboración, la disposición adicional undécima recuerda (y la habilita de nuevo) la potestad reglamentaria del Gobierno para adaptar el sistema a las distintas titulaciones universitarias que resulten de la aplicación progresiva de las normas de adaptación al Espacio Europeo de Enseñanza Superior, por lo que está garantizada la progresiva adaptación de la Ley a estos cambios.

La progresiva convergencia de la ordenación del sistema educativo probablemente afectará en un futuro próximo también a la educación en los niveles regulados por el anteproyecto, pero, dado que dicho proceso no está maduro y se desconoce el resultado del mismo, estima acertado este Consejo de Estado que no se haya previsto una cláusula de habilitación de la potestad reglamentaria que, de incluirse en el texto sometido a consulta, quizá deslegalizaría en exceso el contenido de la futura Ley Orgánica.

Respecto al problema de la temporalidad de los profesores de religión, temporalidad que sigue siendo la regla en el anteproyecto (apartado 3 de la disposición adicional segunda), el informe de la Secretaría General de Empleo ha puesto de relieve cómo se está a la espera de saber si la contestación dada a la Comisión Europea acerca de las razones objetivas que justifican la contratación temporal de los profesores de religión católica será suficiente para entender que España cumple con lo exigido por la Directiva 1999/70/CE.

En principio, el Consejo de Estado estima que los razonamientos que se contienen en el informe de dicha Secretaría General son suficientes para entender justificada la regulación del apartado 3 de la disposición adicional segunda, aunque no puede dejar de señalarse que dicha Secretaría General ha cuestionado que este sistema, si se extiende con carácter general a los profesores de otras religiones, pueda considerarse apropiado, debiendo el Estado y el resto de las Administraciones educativas dar ejemplo con respecto a la necesidad de ajustarse a la legislación laboral limitadora de la contratación temporal no justificada.

Sólo, pues, será en principio conforme con el Derecho Comunitario este apartado 3 de la disposición adicional segunda si de los acuerdos con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España, o de los que en el futuro puedan celebrarse con otras confesiones religiosas, se deducen las mismas razones objetivas que las que se derivan del Acuerdo con la Santa Sede y que sirvieron de justificación (al menos provisional) por el Estado, ante la Comisión Europea, acerca del cumplimiento de la citada Directiva. Ello dependerá del contenido de los mismos y no del tenor literal de los apartados 1 y 3 de la disposición adicional segunda, por lo que en principio su texto puede considerarse válido, aunque en su desarrollo y aplicación deba tenerse muy presente que una relajación en la puesta en marcha del sistema puede llevar a que se cuestione en hipótesis incluso el propio texto de la futura Ley Orgánica.

Cuestión adicional, también de Derecho Comunitario europeo, es la no mención expresa de la necesidad de que la contratación de los centros públicos se sujete a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; Ley que de no aplicarse plantearía problemas de validez de estas contrataciones desde la

perspectiva de dicho Derecho Comunitario, lo que es objeto de observación más adelante, en el examen concreto del articulado.

Finalmente, el hecho de que el apartado 1 de la ya citada disposición adicional segunda se limite a señalar que "la enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre el Estado español y la Santa Sede..." obvia todo pronunciamiento acerca de si el modelo que acabe estableciéndose se ajustará o no a la legalidad internacional (artículo 96 de la Constitución) al deferirse el planteamiento de la cuestión a las normas de desarrollo que con carácter reglamentario se dicten en el futuro. El texto no ofrece, pues, en este sentido, duda alguna acerca de su validez jurídica.

III.- Otras cuestiones de carácter general: cuestiones relativas al modelo educativo reflejado en el anteproyecto sometido a consulta

El hecho de que el contenido del anteproyecto pueda estimarse ajustado a Derecho no puede, sin embargo, obviar que este Consejo de Estado, haciendo uso de las funciones que tiene atribuidas en el artículo 2.1 de su Ley Orgánica 2/1980, estime que el presente proyecto, dada la ausencia de consenso respecto a su contenido, pueda llegar a ser simplemente uno más de los muchos que se elaboran (y normalmente se promulgan) cada vez que se produce alternancia de poder en el sistema democrático español en una cuestión tan esencial como lo es, y así viene recogido por la Constitución (art. 27), la organización del sistema educativo.

Por tanto, en la medida en que la propuesta de sistema que el anteproyecto de Ley Orgánica plasma no recoge un pacto de Estado, no puede sino lamentar este Consejo el desconcierto que para los españoles supone el mero hecho de tener que ajustarse cada breves periodos de tiempo a toda una revisión sistémica y pretendidamente total del sistema educativo.

Es más, llama la atención que no haya en el expediente un solo informe destinado a analizar ni siquiera mínimamente en qué cambia el anteproyecto la legislación actualmente vigente, gran parte de la cual, por lo demás, no ha llegado ni siquiera a entrar en vigor debido a la promulgación del Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). Y, sin embargo, no sólo la estructura del anteproyecto sigue en gran parte la de la citada Ley sino que muchos de sus artículos son simple reproducción de los que contiene la LOCE.

Aunque, como se ha dicho, no hay un estudio y ni siquiera un informe acerca de cuáles de los artículos de la LOCE se mantienen y cuáles no, se pretende justificar ese nuevo enfoque global (como si toda la educación se regulara ex novo), justificándolo en la mera indicación de que conviene refundir en un solo texto la dispersa normativa vigente.

Ello en gran parte es verdad, pero no lo es menos que, salvo que la refundición hubiera sido total, incluyendo a la LODE, como se verá inmediatamente, lo que quizá habría sido deseable es mantener en vigor la LOCE (con las correcciones pertinentes) precisamente para resaltar simbólicamente que no se está tan lejos de un modelo de Estado; máxime cuando, como se acaba de señalar, no es verdad que el principio que aparentemente justifica el promulgar, de nuevo, todo un largo y prolijo texto normativo no se ha llevado hasta sus últimas consecuencias ya que no se procede a derogar la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), Ley que tiene ya sólo 50 artículos (de sus 63 artículos, 13 de ellos han sido totalmente derogados ya con anterioridad, con independencia de que otros muchos apartados de los artículos todavía vigentes también están derogados) de los que a 9 de ellos se procede, de nuevo, a dar otra redacción por la disposición final primera del anteproyecto.

Si realmente es esta finalidad (y no la de aparentar imponer un nuevo modelo que no introduce tantos cambios radicales como para justificar un nuevo texto completo) quizá habría sido mejor, como señala sin ambages el Consejo Escolar del Estado, derogar también la LODE y hacer un solo texto.

Es más, el hecho de que en las materias que forman el núcleo de la regulación de la LODE (típicamente, la regulación básica y orgánica de los centros educativos) vaya a quedar duplicada en la LODE y en la nueva Ley Orgánica introduce una disfuncionalidad con la que los operadores jurídicos tendrán que convivir en su aplicación cotidiana del ordenamiento educativo.

Efectivamente, junto al mantenimiento (reformado, como se ha visto anteriormente) de la regulación, muy bien organizada por cierto, en la LODE, se introducen en los títulos IV y V del anteproyecto normas sobre los centros que crean la impresión de contener una regulación completa de los mismos cuando lo cierto

es que sólo una lectura conjunta y cuidadosa de estos títulos, comparándolos y conjuntándolos con los correspondientes títulos de la LODE, puede llevar al operador jurídico a tener la visión de conjunto acerca del régimen aplicable a los tres tipos de centros (públicos, privados concertados y privados), y sin perjuicio de que hay que reconocer, sin embargo, que también la LOCE hacía en gran parte lo mismo.

Dado que se ha optado, sin embargo, por mantener ambos textos, y si no se reconsidera la posibilidad de refundir la LODE con el anteproyecto actual para que haya un solo texto, debería como mínimo introducirse, al principio de los títulos IV y V del anteproyecto (artículos 107 y 118), una mención expresa (y no genérica, como se hace en el artículo 107) de que los centros educativos (y su régimen de participación, autonomía y gobierno) se regirán por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y por la presente Ley Orgánica y las normas que se dicten en desarrollo de las mismas.

En cualquier caso, ello se señala siempre teniendo en cuenta que la opción que se ha plasmado en el anteproyecto es una opción que desde el punto de vista de la constitucionalidad y de la validez jurídica de la norma no ofrece objeción.

También en este orden de consideraciones, este Consejo de Estado se ve obligado a llamar la atención, por deducción del conjunto de la lectura del texto, sobre el hecho de que el propósito innovador en algunas cuestiones (educación para la ciudadanía, educación en la igualdad -aunque ello es más una consecuencia de la reiteración en el anteproyecto de las normas en su día introducidas por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género-, educación en la solución pacífica de conflictos, educación en la diversidad...) ha llevado a que estas materias resulten sobreemfatizadas por su reiteración constante tanto en la exposición de motivos como a lo largo del articulado (basta con comprobar el número de veces que aparece expresamente citada la Ley de Violencia de Género).

Probablemente ello tendría sentido si la futura Ley Orgánica fuera de mera modificación de las actualmente vigentes, pero al ser un código educativo global (con la excepción ya analizada de los 40 artículos de la LODE que no se tocan formalmente), parece como si esta innovación constituyera toda la esencia del sistema educativo cuando la realidad es que se trata de orientaciones nuevas, muy loables, pero que no deben dejar en segundo o últimos planos cuestiones tan esenciales como lo son la simple pero evidente necesidad de que el sistema educativo transmita conocimientos objetivos de las humanidades, artes y ciencias o como la necesidad de recoger el legado de otras innovaciones más recientes pero hoy universales, como ha reiterado la UNESCO, tales como, por ejemplo, la educación en la sostenibilidad, aspecto éste que, junto con otros introducidos en las últimas décadas como principios horizontales, en el anteproyecto prácticamente desaparecen.

En una palabra, siendo un anteproyecto que presenta un modelo perfectamente legítimo en su opción de pivotar sobre determinados extremos que la modernización del sistema indudablemente exigía, parece como si el nuevo sistema sólo se ocupara de asegurar esos extremos, **sin construir sobre los valores esenciales y tradicionales que constituyen la Educación.**

Y ello no tanto porque en el detalle esta última quede relegada, sino porque los nuevos elementos son reiterados hasta la saciedad allí donde hay el más mínimo resquicio para que puedan volver a ser expresamente mencionados.

Una relectura final del texto que, sin reiterar constantemente los aspectos innovadores, los resaltara adecuadamente como la esencia de la nueva Ley, mediante, por ejemplo, referencias simplemente al artículo de principios y fines donde se contienen por primera vez los nuevos elementos y que podrían, si se quiere, incluso enfatizarse todavía más en esos primeros artículos si luego la remisión es al apartado del artículo donde aparecen por primera vez, junto con la permanencia de los restantes debido a que con el anteproyecto se trata de simplificar la dispersión normativa, dando esa doble función al nuevo texto, clarificaría el respectivo valor que a unos y otros debe darse en la interpretación del conjunto del articulado, de manera que no parezca que por reiterar constantemente los elementos nuevos se está creando un modelo en el que los valores clásicos de educación están ausentes.

Ello sin perjuicio de que sería muy conveniente acoger la sugerencia de que el valor de sostenibilidad debe citarse expresamente en los artículos correspondientes en donde se sugería su inclusión por el Ministerio de Medio Ambiente.

Con independencia de ello, además, hay elementos como por ejemplo la educación en el mérito y la capacidad individual, que es el baremo por el cual los estudiantes van a acceder al mundo profesional, laboral o adulto en general (desde luego, así lo impone la Constitución al menos para el sector público), que no aparecen mencionados ni una sola vez y su versión indirecta, el esfuerzo personal (que, por lo demás, no es lo mismo, aunque apunta en la misma dirección), aparece desdibujado dentro del principio

de esfuerzo compartido (aunque se menciona conjuntamente con éste en el artículo 1.g) luego desaparece).

Además, en la reforma de la LODE, como ya se vio, se olvida de que los alumnos deben, fundamentalmente, estudiar. Conviene, pues aclarar si realmente este tipo de valores resultan rechazados por el legislador o si, por el contrario, el legislador va a seguir estimándolos como principios válidos que no resultan eliminados por el hecho de resaltar nuevos valores. Todo ello, entiéndase bien, de nuevo, sin perjuicio de la plena validez y valoración positiva que a este Consejo le merecen los elementos innovadores que se introducen en el sistema mediante esta Ley y que hace tiempo que debían haber sido integrados en el sistema educativo.

IV.- Otras cuestiones de carácter general: cuestiones relativas a la estructura del anteproyecto

Sin perjuicio de que su contenido será objeto de comentario en el análisis detallado del articulado que se contiene más adelante, debería también reconsiderarse la estructura formal del anteproyecto de Ley desde la perspectiva de la técnica legislativa.

Ya se ha hecho antes mención a la conveniencia de o bien refundir también en el texto los mandatos de la LODE para que la regulación de los centros sea más compacta o bien, como mínimo, de que haya una remisión expresa a la misma en los artículos introductorios de los títulos IV y V. Pero en la estructura definitiva de la Ley debería, además, reconsiderarse la oportunidad de incorporar a su parte articulada y subdividida en títulos y capítulos gran parte de las numerosas disposiciones adicionales que, en realidad, no son tales por su contenido.

Así, las disposiciones adicionales sexta a decimotercera, que constituyen la regulación básica de la función pública docente e inspectora de educación, deberían formar parte de los títulos III y VII de la futura Ley Orgánica; la decimocuarta debería figurar como apartado adicional del artículo 84; la decimosexta debería figurar parte de todo un artículo o capítulo nuevo que concentrara la regulación de las funciones que corresponden a las Corporaciones Locales (acerca de lo cual se hacen consideraciones adicionales en el análisis concreto del texto de los artículos 1.º y 8); la decimoséptima debería estar integrada en la regulación de los conciertos del capítulo IV del título IV; o la vigésima ciertamente debería formar parte del título IV de la LODE, al contener una norma estructural e indefinida aplicable al sistema de gobierno de los centros privados concertados.

V.- Comentarios concretos al texto de la exposición de motivos y al articulado

La exposición de motivos quizá debería ser más realista y, citándolo o no, hacer referencia, en los juicios que se vierten sobre la LOGSE al principio de la página 5, a los resultados del informe PISA 2003 de la OCDE, cuyas conclusiones son ciertamente demoledoras en cuanto al fracaso del sistema educativo español en lo referente a los conocimientos y habilidades de los alumnos españoles de secundaria en matemáticas, ciencias y lectura. Parece como si con el anteproyecto se tratara sólo de modernizar el sistema educativo y no de corregir tendencias a la baja calidad que son de dominio público y preocupan a la sociedad española.

El principio del esfuerzo compartido, ciertamente muy loable, no debería hacer olvidar, como ya se ha señalado anteriormente, el del esfuerzo personal, sobre lo que se volverá más adelante al analizar los artículos relativos a la superación de pruebas. Por lo menos, no debería llevarse hasta el extremo de ser, aquél, el único relevante.

En el párrafo quinto antes del último, describiendo el contenido de las disposiciones adicionales, se dice que, "respecto a la admisión de alumnos, se precisa la información de carácter tributario que se debe presentar para acreditar las condiciones económicas de las familias, se fijan los requisitos que deben cumplir los centros privados de bachillerato que impartan la modalidad de ciencias de la naturaleza y de la salud y la modalidad de tecnología". Sin embargo, la disposición adicional decimoquinta, que es obviamente a la que se refiere ese párrafo de la exposición de motivos, se limita a señalar que "los centros docentes privados de bachillerato que a la entrada en vigor de la presente Ley impartan la modalidad de ciencias de la naturaleza y de la salud, la modalidad de tecnología, o ambas, quedarán automáticamente autorizados para impartir la modalidad de ciencias y tecnología, establecida en esta Ley".

Por ello, debería corregirse el texto de la exposición de motivos, para que la misma se ajuste a lo que realmente se contiene en el mandato normativo de manera que quede de una manera similar a la siguiente: "...se prorroga el régimen actual aplicable a los requisitos que deben cumplir los centros

privados de bachillerato que impartan la modalidad de ciencias de la naturaleza y de la salud y la modalidad de tecnología en bachillerato".

Por lo demás, de corregirse la estructura del texto en el sentido anteriormente sugerido de trasladar al articulado gran parte de las disposiciones adicionales, habría que ajustar los correspondientes párrafos de la exposición de motivos.

El apartado g) del artículo 1 quizá debería estar separado y ser un apartado independiente en sí mismo, en línea con lo señalado anteriormente.

El apartado ñ) del artículo 1, que recoge los principios en los que se inspira el sistema educativo español, incluye el de "la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas". Sin embargo, a lo largo del anteproyecto son muy numerosos los preceptos que, con acierto, incluyen mecanismos múltiples de colaboración en las políticas educativas por parte de las Corporaciones Locales. Los artículos 8, 42.1, 66.2, 86.2, 126.1.c) y la disposición adicional decimosexta, entre otros, configuran toda una lista de funciones que justifican añadir, bien en el apartado ñ) del artículo 1, bien en otro apartado adicional de dicho artículo, la cooperación y colaboración con las Corporaciones Locales en la planificación e implementación de las políticas educativas.

El apartado 2 del artículo 3 parece omnicomprensivo, al ser un listado de las enseñanzas que ofrece el sistema educativo. Sin embargo, como se ve inmediatamente (y eso lleva a cuestionar si dicho listado es completo) en el apartado 3 siguiente se habla de unas enseñanzas, la educación secundaria postobligatoria, que no aparece en el apartado 2, pero que agrupa partes o grados de algunas de las enseñanzas listadas (en concreto las de bachillerato, la formación profesional de grado medio, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado medio y las enseñanzas deportivas de grado medio).

Además, en el artículo siguiente, el 4, se habla de la "enseñanza básica", que tampoco aparece mencionada en el citado apartado 2 del artículo 3, aunque es obvio que agrupa dos de los tipos de enseñanzas del tantas veces citado apartado 2 del artículo 3. Así pues, convendría quizá revisar el citado listado del apartado 2 para que realmente todos los tipos de enseñanzas (y la terminología que agrupa los distintos tipos) apareciera realmente en este apartado, o añadir, para evitar confusiones, en un apartado inmediatamente posterior (nuevo 2 bis) que la educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la educación básica y juntar los actuales apartados 3 y 4 en uno solo (comenzando el párrafo del que es el actual apartado 4 con su frase final: "Constituyen la educación secundaria postobligatoria el bachillerato, la formación profesional...etc.").

Se trata con ello simplemente de que quede desde el principio más claro el conjunto de las enseñanzas ofrecidas por el sistema educativo.

Por lo demás, respecto de la educación secundaria postobligatoria, de la que se predica en el artículo 5.5, que "el sistema educativo debe facilitar que toda la población llegue a alcanzar una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente", no se recoge en el anteproyecto en qué puede consistir esa función de facilitación (salvo la mención de los conciertos singulares que se contiene en el apartado 3 de la disposición adicional decimoséptima). Quizá por ello deberían mencionarse expresamente en este artículo 5.5 ("...o equivalente, mediante conciertos singulares y otras medidas").

El apartado 3 del artículo 8 resulta demasiado ambiguo y amplio para ser válido, sobre todo si no se señalan límites a esa aparente potestad omnímoda de requerir la suspensión ya que, por un lado, no se sabe a qué actividades puede venir referido el requerimiento de suspensión que puedan formular las Administraciones educativas ni queda claro qué efectos debe tener ese requerimiento, ya que, por mucho que lo diga una Ley Orgánica, si las actividades están amparadas por la Ley difícilmente puede un precepto tan amplio justificar la restricción de las mismas.

Ante tales indefiniciones quizá es mejor simplemente suprimirlo, o darle otro contenido que matice mucho más el mandato, que puede interpretarse, con el texto actual, como potencialmente violador de muchos derechos fundamentales, o bien, finalmente, darle un sentido meramente admonitorio o de Derecho suave.

Respecto a la regulación de la educación primaria, artículos 16 y ss., parece extraño que no haya una evaluación al final de la educación primaria (artículo 21), es decir, cuando concluye la misma, limitándose las evaluaciones previstas en los artículos 19 y 20 a los ciclos primero y segundo.

Tanto respecto de la regulación de la educación primaria como de la secundaria obligatoria (artículos 22 a 31) no aparece en ellos, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en la regulación del bachillerato (art. 34.3), ninguna habilitación de potestad normativa ulterior para determinar con más precisión los contenidos de las enseñanzas mínimas de los distintos cursos y ciclos. Es cierto que de la cláusula

habilitadora de ulterior potestad reglamentaria (disposición final sexta) resulta que la determinación de los contenidos de la parca regulación que acerca de la organización contiene el artículo 25 podrá hacerse posteriormente por el Gobierno para las enseñanzas mínimas y por las Comunidades Autónomas para el resto de las materias, pero quizá sería conveniente incluir entre estos artículos una habilitación más precisa de la potestad reglamentaria.

Los programas de diversificación curricular, que son el objeto del artículo 27, no aparecen descritos, en cuanto a su finalidad y contenidos, ni estando suficientemente claro en qué consisten. Además, la falta de previsión financiera para ponerlos en marcha en el apartado 4 de la disposición adicional tercera hace que sea difícil prever su efectiva puesta en funcionamiento. Tampoco queda claro si delimitar algo más su contenido (o, por lo menos, definir más claramente cómo debe estructurarse mínimamente el currículo de estos programas de diversificación curricular) corresponde al Gobierno, a las Administraciones educativas o directamente a los centros.

En resumen, convendría aclarar estos extremos para que algo que es previsible que tenga el valor objetivo de promover la consecución del título de graduado en educación secundaria por quienes normalmente no están en condiciones de obtenerlo pueda tener algún sentido real y no se convierta en una vía o bien extraña o bien paralela de alcanzar un título al cual el alumno no es acreedor.

El apartado 3 del artículo 28 no deja nada claro cómo afectan a la promoción las evaluaciones que en él se regulan. La frase "a los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior sobre promoción de curso, no cabrá decisión negativa cuando el alumno no haya superado los objetivos en dos o menos materias, ni positiva cuando no los haya superado en cuatro o más materias", por mucho que detrás tenga un componente de técnica educativa, lisa y llanamente no tiene sentido gramatical.

Parece que en resumen lo que se quiere decir es que el alumno puede pasar curso aunque suspenda tres materias si se estima por los profesores que ha cumplido los objetivos y que dichos profesores no pueden, aunque no se hayan cumplido los objetivos, hacer repetir curso a un alumno que haya suspendido "sólo" dos o menos materias. Tratándose de una cuestión tan relevante como lo es la decisión de cuando o no se pasa curso, debería ser redactado este apartado con mucha más precisión, porque no es fácil llegar a la interpretación recién descrita (que, además puede estar equivocada). En una palabra, debe saberse con cuántas asignaturas suspendidas se puede, aun así, superar el curso, sin perjuicio de la correspondiente recuperación, lo que el texto del artículo 28.4 no aclara lo suficiente.

En este mismo orden de consideraciones, el artículo 31.1 parece que impone que se hayan aprobado todas las asignaturas, pero la forma en que eso se dice (si es eso lo que se quiere expresar, lo cual ha ofrecido dudas a muchas organizaciones a las que se ha dado audiencia en el expediente) debería decirse así de claro, en vez de hablarse del alumno "que al terminar la educación secundaria obligatoria haya alcanzado las competencias básicas de la etapa".

Una cosa similar ocurre con el artículo 36.2, en la regulación del bachillerato, aunque aquí sí aparece algo más claro que los alumnos podrán promocionar de primer a segundo curso de bachillerato aunque no hayan superado dos materias. Aun así sería mejor decir eso, aunque no hayan superado dos materias, o aunque hayan tenido evaluación negativa en dos materias, o suspendido dos materias, que el lenguaje algo alambicado que se vuelve a utilizar en este artículo ("los alumnos promocionarán de primero a segundo de bachillerato cuando hayan superado las materias cursadas o no tengan evaluación positiva en dos materias, como máximo").

Igualmente, en el artículo 37.1, en vez de decirse de manera simple lo que parece que se quiere decir, que será necesaria la evaluación positiva en todas las asignaturas de bachillerato, se habla de "los alumnos que cursen satisfactoriamente el bachillerato" y de "evaluación positiva de las materias" (y no de todas las materias, que es lo que debería decirse), lenguaje, pues, demasiado literario cuando lo que se debe es tener absoluta precisión, máxime cuando no hay ninguna prueba extraordinaria ulterior como la que había previsto la LOCE y que en el anteproyecto desaparece. Tampoco se entiende muy bien por qué en el artículo 38.3 la prueba de acceso a la Universidad versará sólo sobre las materias del segundo curso de bachillerato, salvo que se quiera seguir rebajando, más de lo que históricamente se ha venido haciendo, el nivel de conocimientos necesarios para el acceso a la educación superior.

Es ciertamente loable la equiparación que para que los alumnos extranjeros puedan acceder a la Universidad, se establece en el apartado 5 de este artículo 38, pero dado el rígido e inflexible sistema de puntos que determina el acceso a los estudios concretos deseados por el alumno en la Universidad y las restricciones en el número de plazas ofertadas, parecería conveniente habilitar al Gobierno (o a las Comunidades Autónomas o a las propias Universidades) para regular con más detalle en qué condiciones de reserva o no de plaza, o de concurrencia a plazas limitadas con estudiantes españoles, se podrán incorporar estos alumnos extranjeros, dado el rígido sistema de puntos con los que en último lugar se otorgan las plazas universitarias a los alumnos españoles y que hace difícil el acceso generalizado de alumnos extranjeros que carecen de puntuaciones equivalentes.

El engarce de la regulación de la formación profesional (arts. 39 y ss.) con la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Formación Profesional, parece bien articulado en el anteproyecto. Tan sólo cabe señalar que no se entiende bien a qué se refiere la exención de que habla el artículo 41.4. Lo que el artículo parece querer decir es que podrán también acceder a la formación profesional de grado medio, aun careciendo de los requisitos académicos, quienes hayan superado un programa de cualificación inicial... etc., correspondiendo a las Comunidades Autónomas regular los supuestos en que se podrá llevar a cabo (o determinar los contenidos mínimos que habrán de haberse cursado, o algo similar). En el apartado 5 de este artículo 41 quizá fuera conveniente establecer, además, un mínimo de edad similar a como se hace en el apartado 2 (para los que hayan superado la cualificación inicial) y hacer una referencia expresa al "...título de Técnico, a que se refiere el apartado 1 del artículo 44" (ya que es la primera vez que aparece mencionado en la ley este título y la remisión al artículo 44 facilita el entendimiento del artículo).

Los artículos 56 y 57 han mantenido el nivel equivalente a título de Diplomado de los estudios de Conservación y Restauración de Bienes Culturales y de Artes Plásticas. Las razones esgrimidas por los organismos dependientes del Ministerio de Cultura y otros interesados parecen dignos de ser acogidos, aunque ciertamente el hecho de que la disposición adicional vigesimoquinta y la normativa de enseñanzas universitarias habiliten la posibilidad de reconocer el título equivalente al de licenciado (máxime cuando prácticamente van a desaparecer las diferencias entre ambos ciclos dado el proceso de convergencia de Bolonia) hacen innecesario que la decisión deba tomarse en el marco de este anteproyecto de Ley.

En el artículo 61 convendría recordar que el currículo de las distintas lenguas en las enseñanzas de idiomas lo desarrollará, en sus contenidos mínimos, el Gobierno, al igual que se señalaba para la educación primaria y secundaria.

Respecto al artículo 62, dado que existen en el mercado sistemas homologados de evaluación de los conocimientos de las lenguas extranjeras, podría ello admitirse lisa y llanamente, o al menos autorizar a las Administraciones educativas a validar los sistemas internacionales que estimen cumplen con las suficientes garantías sin tener que regular y poner en funcionamiento pruebas ad hoc, que es lo que parece requerir este artículo.

En el artículo 65, relativo a las enseñanzas deportivas, se podría añadir que lo en él regulado se entenderá sin perjuicio de las titulaciones que pudieran derivarse de la regulación de los estudios universitarios de educación física o ciencias del deporte.

La extensión del régimen de las personas adultas a los "deportistas de alto rendimiento" menores de 18 años (entre 16 y 18) que hace el artículo 67.1 no parece muy justificada, pero es una opción política válida, aunque ello no contribuya demasiado a la correcta educación de estas personas. Es de suponer que se habrán calibrado adecuadamente las ventajas e inconvenientes de este régimen singular, aunque la LOCE permitía también este régimen singular a quienes estuvieran en circunstancias especiales, lo cual era, por su carácter genérico, quizá peor.

En el título relativo a la Equidad en la Educación no aparece claro, en el apartado 3 del artículo 80, cómo van a ejercer respectivamente las competencias de priorizar los objetivos de educación compensatoria el Estado y las Comunidades Autónomas. Sería conveniente que el texto tuviera una mayor precisión. El juego de los artículos 81, apartado 3, y 82, apartado 2 (junto con el del apartado 1 del artículo 4) no deja claro si la gratuidad y la oferta necesaria de un puesto escolar se impone sólo para la educación primaria o también para la educación secundaria obligatoria.

En el primero (art. 81.3) se habla de primaria y en el segundo (art. 82.2), con referencia expresa al anterior (aunque su contenido tiene por objeto regular la enseñanza en ámbitos rurales), se habla de que el citado apartado 3 del art. 81 regula la gratuidad de la educación básica. O bien hay un error en el apartado 2 del artículo 82 o bien el error está en el apartado 3 del art. 81, y la cuestión no es baladí ya que se trata ni más ni menos que de saber a donde llega la enseñanza gratuita y la obligatoriedad de proporcionar un puesto escolar, máxime cuando tampoco se define qué debe entenderse por "plazas públicas suficientes" en el artículo 109.2 posterior.

Parece que del texto se deriva que la gratuidad es para la educación primaria y la ESO, aunque ello no está claro, y, lo que no está tampoco claro, es si también respecto de ambos niveles se predica el principio de total cobertura con suficiente oferta de plazas en los centros públicos. Por ello debe aclararse tanto en este artículo como en los artículos 3 y siguientes.

Aunque probablemente se tiene una idea clara de cómo se va a administrar el sistema de becas y ayudas (o/y si se quiere mantener o no el sistema actual o reformarlo), lo cierto es que el juego de los apartados 2 y 3 del artículo 83 no deja claro qué función va a corresponder al Estado y cuál a las Comunidades

Autónomas. Deben redactarse de nuevo estos apartados para que se sepa si la potestad presupuestaria del Estado abarca o no la de regulación de las condiciones para obtener las becas y ayudas y/o si serán las Comunidades Autónomas las que lo hagan (y las que las gestionen), determinándose entonces el sistema conforme al cual se va a producir el reparto de los fondos presupuestarios estatales entre las Comunidades Autónomas.

Debe recordarse, por lo demás, que el artículo 150.e) atribuye a la Alta Inspección la función de verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado, por lo que parece que se ha querido atribuir esa competencia de regulación básica de la materia al Estado, lo que debería decirse expresamente en el artículo 83 y no indirectamente en el 150.e).

Lo mismo cabe decir de la determinación de quién regulará el régimen de admisión de alumnos. Parece que de la lectura de los artículos 84.2 y 86.1 no habrá desarrollo reglamentario estatal de los criterios de admisión regulados en los arts. 84 y ss. Simplemente se trata de constatar que esa es la voluntad que se pretende plasmar en el anteproyecto de Ley.

Por lo demás, convendría que se añadiera al artículo 84.2, al final, "sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo", ya que en este último se establecen criterios prioritarios adicionales a los regulados en el apartado 2, criterios estos últimos derivados del hecho de dónde están los estudiantes cursando las enseñanzas inmediatamente anteriores a las que requieren poner en marcha el procedimiento de admisión.

Convendría establecer con mayor claridad el peso que debe tener el expediente académico en las admisiones a las enseñanzas de bachillerato que establece el artículo 85.1 ya que si atendiendo a los criterios anteriores (entre los que no está el expediente), resulta una prelación muy clara, parece difícil que el expediente pueda jugar papel alguno. Quizá debería decirse que "para las enseñanzas de bachillerato, además de a los criterios establecidos en el artículo anterior, se atenderá al expediente académico de los alumnos", en vez de "una vez aplicados los criterios".

En el artículo 98.2, dentro ya del título correspondiente al profesorado, convendría indicar quién determina si se dan o no las circunstancias excepcionales en él previstas (profesionales no titulados para impartir enseñanzas deportivas). En otras enseñanzas la cuestión ha sido cuidadosamente regulada en Reales Decretos, por lo que no parece que deba hacerse una habilitación tan general en este artículo, que podría interpretarse como que habilita incluso a los centros a aplicar directamente, en su caso, la excepción. Convendría, pues, aclarar este extremo.

Por lo demás, debe recordarse lo señalado al principio respecto a la posibilidad de llevar a este título gran parte de las disposiciones adicionales del anteproyecto.

También debe recordarse lo señalado anteriormente sobre la necesidad de que tanto el artículo 107, ahora ya en el título relativo a los centros, como el artículo 118, hagan una remisión expresa a que ambas materias (los centros docentes y su autonomía y gobierno) están regulados principalmente por lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

Aunque es loable la inclusión del artículo 113 sobre bibliotecas escolares, debería quizá acompañarse el mismo de un mandato de introducir la necesidad de su uso en la metodología de las enseñanzas, dados los demoledores datos que acerca de la no utilización de las mismas por profesores se han puesto de relieve recientemente y cuando el fomento de la lectura es uno de los pilares de la futura Ley, aunque no deja de ser curioso que este artículo sea aplicable sólo a los centros públicos.

Si el Capítulo I del Título V sólo tiene un artículo, el 119, carece de sentido que su rúbrica sea la de "Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros" porque aquel artículo regula la "Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros públicos".

Es curioso, sin embargo, que los mandatos concretos del artículo 119 parecen ir referidos a todo tipo de centros (salvo el apartado 6) y que dicho apartado imponga a los centros públicos que tengan como mínimo Consejo Escolar y Claustro de Profesores cuando ello también es una obligación de los centros privados concertados (artículo 54 de la LODE), a los que además se recuerda que sus claustros tendrán funciones similares a los claustros de los centros públicos en la disposición adicional vigésima (disposición esta que, como se dijo al principio de las consideraciones de este dictamen, en realidad no es una disposición adicional sino un mandato que debería estar o en el articulado del anteproyecto o en el de la LODE).

En una palabra, debe aclararse exactamente el ámbito material de este artículo y, por tanto, del capítulo, siendo lo más lógico dejarlo referido sólo a los centros públicos.

También genera confusión el que en el capítulo II ("Autonomía de los centros", arts. 120 y ss.) se mezclen constantemente normas aplicables a todo tipo de centros con normas aplicables sólo a los centros públicos, máxime cuando los distintos preceptos, como se señalaba al principio de este dictamen, obligan a contrastar constantemente sus mandatos con los de la LODE, que seguirá siendo, aun reformada en gran parte por la disposición final primera, el principal texto que regula el régimen de todo tipo de centros.

La cuestión tiene su importancia porque una de las modificaciones aparentemente inocuas de la LODE, que ha introducido la citada disposición final primera del anteproyecto (que ya fue objeto de comentario), es la relativa al nuevo artículo 25 de dicha LODE, que ha añadido a la regulación de la autonomía de los centros privados no concertados la potestad de elaborar el proyecto educativo ("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") y el artículo 121 del anteproyecto (relativo al "proyecto educativo") señala que "corresponde a las Administraciones educativas establecer un marco abierto de regulación de los proyectos educativos y garantizar que los centros hagan público su proyecto y faciliten el conocimiento del mismo al conjunto de la comunidad educativa".

El problema reside en saber si dicho proyecto educativo puede ser regulado ulteriormente y controlado por la Administración educativa en el caso de los centros privados no concertados o si, por el contrario, es una potestad y libertad esencial del centro privado que, de ser sometida a ulterior regulación y control, podría suponer una violación del derecho fundamental a la educación.

El anteproyecto intenta solventar esta cuestión mediante el apartado 6 del artículo 121, que dispone que "el proyecto educativo de los centros privados concertados, que en todo caso deberá hacerse público, incorporará el carácter propio al que se refiere el artículo 115 de esta Ley" y, efectivamente, este artículo 115 señala que "los titulares de los centros privados establecerán, si así lo desean, el carácter propio de los mismos, que en todo caso deberá respetar el marco constitucional y los derechos garantizados a profesores, padres y alumnos por la normativa vigente", lo cual está en consonancia con la autonomía que el nuevo artículo 25 de la LODE da a estos centros respecto del proyecto educativo.

Por ello, debe quedar totalmente claro que la potestad de establecer un marco abierto de regulación de los proyectos educativos que menciona el apartado 3 del artículo 121 no alcanza en ningún caso a los proyectos educativos de los centros privados no concertados, respecto de los cuales el proyecto educativo tendrá sólo la función de ser un documento que deberá ser puesto en conocimiento de los distintos sectores de la comunidad educativa, así como de cuantos pudieran estar interesados en acceder al mismo (art. 115.2), debiendo ponerse en conocimiento de la comunidad educativa con antelación suficiente cualquier cambio del mismo para que sus diferentes miembros puedan valorar sus consecuencias y adoptar las medidas que consideren necesarias (art. 115.3), pero sin que la Administración educativa pueda regular (ni aun con el carácter de marco general) el contenido del mismo para estos centros.

Así pues, al tratarse de una cuestión cercana al contenido esencial del derecho fundamental del artículo 27 debe quedar ello muy claro en el apartado 3 del artículo 121, que debería excluir expresamente de su regulación a los proyectos educativos de los centros privados no concertados. Convendría adicionar la potestad de aprobación de los recursos complementarios que figura en el artículo 122.3 a las funciones que al Consejo Escolar se atribuyen en el artículo 127.

No se entiende por qué el artículo 123.2 no se remite, en cuanto a la regulación de la contratación por los centros públicos, a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. No existe ningún motivo para que queden excluidos y si con el silencio de la cuestión en el citado artículo 123.2 lo que se pretende es excluir la aplicación de dicha Ley, ello sólo podría hacerse diciéndolo expresamente y atribuyendo a este artículo carácter de legislación básica a efectos del artículo 149.1.18ª de la Constitución, e incluso claramente contrario al Derecho Comunitario.

Lo más probable es que no se quiera este efecto y simplemente la no remisión a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas sea un "olvido". Debe ello, pues, corregirse y hacerse la remisión expresa a dicha Ley.

Debería limitarse la potestad incondicionada de regulación de las causas de inelegibilidad de los miembros del Consejo Escolar que se atribuye a las Administraciones educativas en el artículo 126.6.

El apartado 5 del artículo 135 parece fácil de aplicar pero en realidad no deja claro el procedimiento a seguir, ya que no es fácil interpretar qué se quiere decir con "una vez descartadas las candidaturas de profesores del centro". Si lo que se quiere es dar total preferencia a dichos profesores, debe ello decirse

claramente. Si lo que se quiere es otorgarles cierta valoración adicional, que se diga, pero no tiene sentido este apartado 5 si no se aclara si una de las razones para ser descartados es precisamente la existencia de candidatos externos que son mejores que los que ya están destinados en el centro. Con su redacción actual sólo dará lugar a debates, confusiones y litigiosidad.

La propuesta de revocación motivada por el Consejo Escolar no puede nunca ser por sí misma causa de cese del Director ya que, por definición, es una propuesta. Debe pues corregirse la redacción del apartado d) del artículo 138 para que diga "revocación por la Administración educativa a propuesta motivada por el Consejo...etc."

No parece correcto decir, en el artículo 139, apartado 3, que los Directores evaluados positivamente al final de su mandato "obtendrán un reconocimiento personal y profesional", si no se concreta en qué consiste el mismo (o si no se remite, al menos, a la determinación ulterior de las distintas modalidades de reconocimiento por las Administraciones educativas, una de las cuales, por cierto, figura inmediatamente después, en el apartado siguiente en el propio anteproyecto).

Parece un poco absurdo que el artículo 142 diga qué organismo es el competente para realizar la evaluación del sistema educativo para cambiarle inmediatamente de nombre. Bastaría con decir, en vez de que "realizarán la evaluación del sistema educativo el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, que pasa a denominarse Instituto de Evaluación, y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que éstas determinen, que evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias" que "realizarán la evaluación del sistema educativo el Instituto de Evaluación y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que éstas determinen, que evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias".

Por lo demás, aunque las Cortes Generales pueden perfectamente decidir el nombre del organismo que estimen más oportuno, no deja de ser conveniente añadir algo al nombre porque al reproducirse estos órganos en todas las Administraciones educativas es muy probable que nadie acabe sabiendo que el denominado "Instituto de Evaluación" es el estatal.

El artículo 147 debería recoger el nombre del parlamento español correctamente (las Cortes Generales), siendo conveniente que se especifique si el informe se envía a una o a ambas Cámaras.

Debe recordarse lo ya señalado respecto a la conveniencia de llevar el contenido de casi todas las disposiciones adicionales a la parte articulada del proyecto. Con independencia de ello, también debe recordarse lo señalado respecto a los profesores de religión regulados en el apartado 3 de la disposición adicional segunda, y que el mayor costo de los programas de diversificación curricular no está incluido en la lista de garantías de financiación del apartado 4 de la disposición adicional tercera.

Independientemente de ello, convendría tipificar totalmente ya en esta Ley las sanciones que son imponibles por la vulneración de los principios constitucionales en los libros de texto (apartado 3 de la disposición adicional cuarta, ya que no puede hacerse por reglamento aprobado por las Administraciones educativas).

Convendría añadir la legislación de desarrollo de esta Ley entre la normativa que podría configurar el régimen estatutario del personal público docente en el apartado 1 de la disposición adicional sexta. Podría considerarse la posibilidad de limitar expresamente a casos excepcionales o temporales la posibilidad establecida en el párrafo segundo del apartado 1 de la disposición adicional séptima: "... puedan excepcionalmente [o temporalmente] desempeñar funciones en una etapa..." dada la anomalía que ello supone aunque lo regule el Gobierno previa audiencia a las Comunidades Autónomas.

El apartado 2 de la disposición adicional decimosexta, en vez de decir que "la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de las Administraciones educativas, corresponderán al municipio respectivo", debería decir, más bien, "la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo", ya que la noción de "dependencia" puede entenderse en sentido de control funcional de los servicios de educación (al que también están sometidos todos los centros privados) y no necesariamente como sinónimo de titularidad que es la conexión que parece que se quiere establecer para que sean atribuibles al municipio las funciones que este apartado le atribuye.

La disposición adicional decimonovena atribuye al Gobierno la regulación de los centros docentes españoles en el exterior. Pero, además, la cuestión reside en saber si le corresponde también, como parece que se ha querido decir (por los antecedentes y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional existente hasta la fecha, no porque el precepto ayude a aclararlo) que se atribuye la gestión de los centros públicos en el exterior a la Administración General del Estado. Debe, pues, redactarse con más precisión esta disposición adicional.

Por cierto, salvo error, independientemente de lo señalado en esta disposición, no se ha regulado la posibilidad de que haya currículos integrados, es decir, currículos que integren en su seno a dos sistemas educativos (español y de otro país) para centros españoles o extranjeros, ni a quién correspondería aprobarlos (lógicamente al Gobierno): posibilidad que antes existía para centros de Estados de la Unión Europea con los que España tuviera acuerdos y que, dada la globalización de servicios educativos, ahora podría o incluso debería extenderse a todos los países con los que España celebre acuerdos en este sentido.

Convendría en la disposición transitoria segunda, apartado 6, al final, añadir "...en la presente norma y en las que se dicten en su desarrollo", ya que no es descartable que la aplicación del sistema de jubilación voluntaria regulado minuciosamente en esta disposición transitoria requiera algún desarrollo en normas que, aunque sean reglamentarias, tengan que tener un rango superior al de las instrucciones de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas a las que este apartado 6 remite. La disposición transitoria séptima quedaría mejor redactada si dijera "los profesores que estén acreditados para el ejercicio de la dirección de los centros docentes públicos que no hubieran ejercido dicha dirección o la hayan ejercido..etc."

La potestad que al Gobierno se otorga en la disposición transitoria novena parece sólo referida al plazo de adaptación de los centros de educación preescolar, cuando es probable que haya querido habilitarse no sólo para fijar el plazo, sino también para fijar los requisitos mínimos de los centros de educación infantil. Debe, pues, aclararse el sentido de la frase final.

La disposición transitoria undécima y el apartado 2 de la derogatoria parecen contradictorios. Convendría que se añadiera a la citada disposición transitoria undécima un inciso adicional que dijera "...serán de aplicación, en cada caso, las normas de este rango que lo venían siendo a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, siempre que no se opongan a lo dispuesto en ella" o matizar que se aplicarán "mientras no se pongan en vigor sus distintos mandatos en aplicación del calendario que se establezca en aplicación, a su vez, de lo establecido en la disposición adicional primera", que es probablemente lo que se quiere decir en realidad en la disposición transitoria undécima.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones que se contienen en el cuerpo de este dictamen, puede elevarse a la aprobación del Consejo de Ministros para su ulterior remisión a las Cortes Generales el proyecto de Ley Orgánica sometido a consulta."

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

Madrid, 14 de julio de 2005

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.