

En Logroño, a 23 de junio de 2015, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M^a Cid Monreal y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

29/15

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, así como la evaluación, promoción y titulación del alumnado de la CAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Educación, Cultura y Turismo ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 19 de enero de 2015, del Sr. Director General de Educación.
- Memoria justificativa, de 4 de febrero de 2015, del Sr. Jefe del Servicio de Ordenación Educativa y Atención a la Diversidad, que hace referencia a la oportunidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta y contiene una mención a las consultas realizadas, una tabla de vigencias y un examen de los efectos económicos previsibles de la aprobación de la norma.
- Borrador inicial, sin fecha.
- Resolución de la Sra. Secretaria General Técnica de Educación, de 23 de febrero de 2015, que declara formado el expediente; e informe complementario de la Sra. Jefa de Sección de Asistencia Técnica Educativa, de esa misma fecha.
- Dictamen aprobado, el 17 de marzo de 2015, por la Comisión Permanente del Consejo Escolar, al que había sido remitido el Anteproyecto el 24 de febrero de 2015, así como votos particulares al Dictamen.

-Informe del Sr. Jefe del Servicio Ordenación Educativa y Atención a la Diversidad, de 22 de abril de 2015, relativo a las enmiendas, observaciones y propuestas formuladas por el Consejo Escolar de La Rioja, que propone el acogimiento de algunas de ellas.

-Segundo borrador del texto, de 27 de abril de 2015.

-Informe del Servicio Jurídico, de 12 de mayo de 2015, que realiza unas “Consideraciones generales sobre el Anteproyecto” (título competencial, contenido y alcance del Anteproyecto y cumplimiento de trámites) y unas “Observaciones al texto del Anteproyecto”.

-Informe, elaborado por el Sr. Jefe del Servicio Ordenación Educativa y Atención a la Diversidad, de 20 de mayo de 2015, complementario al de los Servicios Jurídicos, que contiene un estudio sobre la repercusión económica de la norma.

-Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Cultura y Turismo, de 27 de mayo de 2015.

-Se acompaña un tercer borrador (denominado “segundo Anteproyecto de Decreto”, también de 27 de mayo de 2015, que incorpora las modificaciones sugeridas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29 de mayo de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 1 de junio de 2015, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 3 de junio de 2015, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Con posterioridad a la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, y con objeto de completarlo, el Centro directivo promotor del Anteproyecto ha remitido el informe, firmado, fechado y registrado de salida electrónicamente con fecha 22 de junio de

2015, por el que la Oficina de Control Presupuestario (OCP) de la CAR indica que el Anteproyecto carece de repercusiones económicas.

Cuarto

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “los proyectos de *reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”, precepto cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo es claro, dada la naturaleza de *reglamento ejecutivo* del Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora del Sistema Educativo (LOMCE), por lo que, en el presente dictamen, las citas efectuadas a preceptos de la LOE deben ser entendidas en la redacción dada a los mismos por la LOMCE.

En particular, el Anteproyecto desarrolla los arts. 32 y ss LOE, relativos a las enseñanzas del Bachillerato, que son parte de las que ofrece el sistema educativo español e integran la enseñanza secundaria posobligatoria (arts. 3.2 d) y 3.4 LOE).

En la determinación del contenido de las enseñanzas del Bachillerato, corresponde al Gobierno de la Nación, en coherencia con el art. 149.1 30ª CE, “*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*” (arts. 6 Bis 1 e) LOE).

De acuerdo con el art. 6.Bis. 2, en el Bachillerato, “*las asignaturas se agruparán en tres bloques: de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de libre configuración autonómica*”. A partir de ahí, el art. 6. Bis.2 LOE delimita las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones educativas: el Gobierno de la Nación, el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, así como a los Centros docentes.

En particular, corresponde al Gobierno de la Nación “*determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales*”; y “*los estándares de aprendizaje evaluables, relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas*” (art. 6.Bis.2.a LOE). Al Ministerio de Educación, en relación con las evaluaciones finales de Bachillerato, le incumbe “*determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas (...)*”; y fijar las características de esas pruebas, así como diseñarlas y establecer su contenido (art. 6.Bis.2.b LOE).

En desarrollo de estas previsiones, el Gobierno de la Nación ha dictado, en lo que afecta al Anteproyecto sometido a dictamen, el RD 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la ESO y del Bachillerato.

Pues bien, dentro de ese marco básico, conformado por la LOE y por el RD 1105/2014, corresponde a las Administraciones educativas, en este caso, a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), el ejercicio de las competencias descritas por el art. 6.Bis.2 c) LOE. En términos semejantes al art.6.Bis LOE, se expresa el art. 3 del RD 1105/2014.

En definitiva, la norma proyectada –que viene a completar el currículo básico ya establecido por el Gobierno de la Nación- se dicta en desarrollo y ejecución de la LO 2/2006 (LOE).

Como ya indicamos en nuestro dictamen D.68/10, emitido entonces sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se establecía el currículo de la ESO de la CAR, y hemos reiterado entre otros, en los dictámenes D.106/10 y D.21/14, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (STSJR) de 26 de mayo de 2008, en su Fundamento de Derecho 3º, señala que:

“...el reglamento autonómico aprobado mediante Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, viene a desarrollar, para La Rioja, la legislación básica estatal en la materia; es decir, las Leyes Orgánicas reguladoras de la Educación y el Real Decreto 1631/2006, cuyo grado de adherencia con respecto a aquellas viene dado por su carácter de norma así mismo básica, según resulta de su propia Disposición Final Primera, de modo que el desarrollo reglamentario autonómico se sitúa precisamente en el mandato contenido en la referida norma estatal, tal y como se expresa en el Preámbulo del propio Decreto 26/2007, de 4 de mayo”.

Dicho carácter preceptivo respecto de la norma proyectada y sometida al dictamen de este Consejo ha sido puesto de relieve por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 1 de junio de 2010, al desestimar el recurso de casación frente a la antes citada STSJ de 26 de mayo de 2008.

En la expresada STSJ, se pone de relieve **el carácter preceptivo y no meramente formal, sino sustancial, del dictamen de este Consejo**, en los siguientes términos:

“Tal y como ha declarado el Tribunal Supremo (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 12 diciembre 2007, recurso de casación núm. 1427/2005; STS de 23 de marzo de 2004, en el recurso de casación número 4469/2001 (RJ 2-004, 2358); de 6 de abril de 2004, en el recurso de casación número 4004/2001 (RJ 2004, 3286) y el 5 de octubre de 2006, en el recurso de casación número 1633/2001 (RJ 2006, 6483), etc., "cuando de recursos directos contra reglamentos se trata, constituye un vicio sustancial, generador de la nulidad prevista en el referido artículo, la omisión de un trámite esencial del procedimiento de elaboración, cual es el dictamen del órgano consultivo que venga impuesto por la Ley"... (procede, pues, declarar) "la nulidad de las correlativas disposiciones reglamentarias autonómicas impugnadas a causa de la omisión del preceptivo dictamen del órgano consultivo en el curso de su procedimiento de elaboración".

En definitiva, como ha quedado señalado, el contenido de la LOE (desarrollada por el RD1105/2014) enmarca la competencia de la CAR en materia de enseñanza, de acuerdo con el art. 10.1 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que le atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

El Anteproyecto objeto de dictamen se inserta en este marco normativo estatal.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede efectuar *un juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), en el que aquél se inserta; así como *un juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (LPAC).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, cual es la reglamentaria.

Es, por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, que son los siguientes:

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33. 1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 19 de enero de 2015, la ha dictado el órgano competente, que es el Director General de Educación. De acuerdo con el Decreto 48/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo (modificado por el Decreto 50/2014, de 28 de noviembre), se encomiendan a este órgano directivo de la Consejería, *«la elaboración de normativa sobre enseñanza no universitaria»* (art. 6.2.3 apartado a), en relación con los arts. 1.2 y 6.1.4 g) del Decreto 48/2011).

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*.

La expresada Resolución enumera las disposiciones que la norma proyectada vendrá a desarrollar, si bien omite indicar la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma al amparo de la cual va a dictarse la disposición general proyectada.

Como hemos razonado, entre otros, en el dictamen D.8/14, la competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art.

33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

La Resolución de inicio tampoco aborda expresamente la competencia administrativa de la Dirección General de Educación para iniciar el procedimiento, aspecto sobre el que no se pronuncia.

Las omisiones señaladas, naturalmente, carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado, por cuanto, efectivamente, la CAR es competente para dictar la norma proyectada -como razonaremos en el Fundamento de Derecho 3º de este dictamen- y la Dirección General de Educación es el órgano administrativo para dictar la Resolución de inicio del procedimiento.

No obstante, sugerimos la conveniencia de que, en sucesivos expedientes, a fin de completar la conformación de las Resoluciones de inicio, se indiquen, tanto los preceptos estatutarios que amparan la tramitación –y ulterior aprobación- de la disposición general de que se trate, como las disposiciones que atribuyen al órgano promotor (normalmente, una Dirección General) la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, constan, junto con el primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 4 de febrero de 2015, que, por su contenido, permite entender adecuadamente cumplidos los requisitos anteriormente transcritos.

Respecto del Estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean; así como la financiación prevista para acometerlos. Se trata, en suma, de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja (LHPLR), a cuyo tenor *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

En el caso presente, ese requisito ha sido satisfecho, pues la Memoria justificativa indica que *“el decreto no conlleva ningún incremento del crédito presupuestario, así como tampoco un aumento del profesorado, ya que dicha medida se incorpora con la misma plantilla que existe en la actualidad.”* Esta afirmación viene posteriormente respaldada por el informe complementario de 20 de mayo de 2015 del Sr. Jefe del Servicio de Ordenación Educativa, que analiza la repercusión económica de la norma y compara, tanto para los Centros públicos como para los privados las magnitudes a considerar en los cursos 2014/15 y 2015/16: número de centros autorizados, de horas por grupo, de grupos autorizados, de horas impartidas por profesor, de profesores necesarios, así como retribuciones medias de los docentes.

Es también preciso que ese estudio económico haya sido remitido para su examen a la Oficina de Control Presupuestario (OCP) de la CAR, trámite que, en este caso, se ha cumplido, tal y como hemos reseñado en el Antecedente Tercero de la consulta.

3. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

- 1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.*
- 2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*
- 3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En la documentación que nos ha sido remitida, consta la Resolución que dispone la formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 23 de febrero de 2015.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter, tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

- “1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*
- 2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*
- 3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

El Anteproyecto analizado no fue sometido al trámite de audiencia corporativa, pero sí al informe preceptivo del Consejo Escolar de La Rioja (CER).

El art. 36.2 de la Ley 4/2005 dispone que el trámite de audiencia no será exigible si las entidades citadas en el art. 36.1 han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante su participación en órganos colegiados, circunstancia que aquí acontece, por lo que debe considerarse correctamente suplido el trámite de audiencia corporativa.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

A) En la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada, se ha recabado el dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, preceptivo de conformidad con el art. 7.1 de la Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja, y con el art. 6.1 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 65/2005, de 4 de noviembre.

El dictamen del Consejo Escolar de La Rioja fue aprobado por Acuerdo de su Comisión Permanente de 17 de marzo de 2015, en aplicación de los arts. 32.4, 28 a) y 28 b) *a contrario*, del Decreto 65/2005. En relación con el dictamen, formularon votos particulares –que obran en el expediente– las Federaciones de Trabajadores de la Enseñanza, de los Sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT), y Comisiones Obreras (CCOO).

El parecer del Consejo Escolar propició la modificación de varios preceptos del texto del Anteproyecto, como explicita la Memoria final de la Secretaría General Técnica de 27 de mayo de 2015, dando lugar a un segundo borrador.

B) Como se ha indicado con anterioridad, aunque en la documentación remitida inicialmente a este Consejo no constaba el informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), el cual es preceptivo de conformidad con el art. 40.2 de la LHPLR; sin embargo, dicho informe ha sido incorporado al expediente con posterioridad, tal y como hemos recogido en el Antecedente Tercero de la consulta, por lo que este defecto inicial ha quedado subsanado.

Es importante que se haya solucionado el indicado defecto ya que, a tenor de la disposición citada, la adecuada tramitación del proyecto de disposición general exige al Centro Directivo promotor de ésta recabar ese parecer, so pena de viciar de nulidad el procedimiento de elaboración de la disposición general; pues como hemos señalado ya en otros dictámenes (por todos, D.52/13), la omisión de la solicitud de informes preceptivos en los procedimientos administrativos –también en el de elaboración de disposiciones reglamentarias – acarrea la nulidad de éstos *ex art. 62.1 e) LPAC*. Así, SS. de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 18-12-1997 (Rec. 6405/1991) y de 3-6-1998 (Rec. 5261/1995) o, por ejemplo, en relación con la omisión del Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de La Rioja, SS de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 22 de febrero de 1999 (Rec. 1190/1997) o de 26 de mayo de 2008 /Rec. 355/2007).

En este sentido, este Consejo Consultivo estima conveniente recordar que, en los supuestos en los que la OCP acepte como correctos los análisis presupuestarios que le son trasladados por la Consejería promotora del anteproyecto, y ratifique que éste efectivamente carece de impacto presupuestario, resulta preciso que lo manifieste de modo expreso mediante la emisión del correspondiente informe. Al respecto es de ver cómo los arts. 83.2 LPAC y 39.1 de la Ley riojana 4/2005, al regular los informes como trámite integrante de los procedimientos administrativos (señaladamente, en el de elaboración de las disposiciones generales) prevén no sólo su solicitud –que en ocasiones, como la que nos atañe, resulta preceptiva- sino también la necesidad de su emisión por el órgano del que se soliciten.

C) Se ha recabado adecuadamente la intervención preceptiva de los Servicios Jurídicos, de modo que éstos se han pronunciado sobre el segundo borrador del texto en su informe de 12 de mayo de 2015.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 27 de mayo de 2015, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el tercer borrador de la disposición proyectada.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

1. Como ya hemos adelantado, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada resulta del art. 10.1 de nuestro vigente Estatuto de Autonomía (EAR'99), que atribuye a la CAR *“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 y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”.*

2. Para el ejercicio de esta competencia, la CAR goza, además, de una cobertura legal específica.

En efecto, en el Fundamento de Derecho Primero, ya hemos identificado la normativa básica estatal que enmarca el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de La Rioja. Normativa básica que está contenida en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la LO 8/2013, de 9 de diciembre (LOMCE).

A su vez, la LOE ha sido desarrollada por el RD 1105/2014, de 26 de diciembre, que tiene carácter básico, en tanto se dicta al amparo de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.30 CE (cfr. así su DF 2^a), atinentes a la *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos 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 la materia”*.

Y es que, como hemos señalado con anterioridad, en el marco establecido por la LO 2/2006, ésta mandata al Gobierno de la Nación para la regulación de aquellas condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos (art. 6 Bis 1 b) LOE) y para el diseño del currículo básico que asegure *“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”* (art. 6 Bis 1 e).

3. Pues bien, esa normación básica, conformada por la LOE y sus reglamentos de desarrollo –en este caso, el RD 1105/2014- define el marco que el Anteproyecto objeto de tramitación ha de completar y en cuyos contornos ha de moverse. Expondremos a continuación los preceptos de esa regulación básica que guardan mayor relación con el contenido del Anteproyecto analizado.

A) Los arts. 32 y 33 LOE establecen los principios generales y los objetivos del Bachillerato, desarrollados por los arts. 24 y 25 del RD 1105/2014, cuyo art. 6 define los elementos transversales de esta enseñanza secundaria post-obligatoria. Esta etapa educativa comprende *“dos cursos”*, que *“se desarrollará en modalidades diferentes”* (art. 32.3 LOE), que son las de Ciencias; Humanidades y Ciencias sociales; y Artes (art. 34.1 LOE).

La organización de Bachillerato por cursos, modalidades e itinerarios queda descrita en los arts. 34 Bis y Ter LOE, así como en los arts. 26 a 28 del RD 1105/2014. El art. 26.4 RD 1105/2014 prevé tres modalidades de Bachillerato: Ciencias; Humanidades y Ciencias Sociales; y Artes. A su vez, la segunda modalidad se desdobra en dos itinerarios, Humanidades y Ciencias Sociales.

Para cada una de esas modalidades e itinerarios, los arts. 27 y 28 RD 1105/2014 establecen la organización general de los dos cursos del Bachillerato y prevén que, en ellos, se impartan tres bloques de asignaturas (troncales; específicas; y de libre configuración autonómica), como, con más detenimiento, se expondrá en el Fundamento Jurídico siguiente.

Como mínimo que deben respetar las Administraciones educativas en el desarrollo del currículo básico, el art. 6.Bis.2 e) LOE dispone que el horario mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de materias troncales no será inferior al inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general. En iguales términos, se pronuncian los arts. 27.6 y 28.6 RD 1105/2014.

B) Los arts. **32 LOE** y 26 y 32 RD 1105/2014 regulan el acceso de los alumnos a las enseñanzas de Bachillerato –a las que pueden incorporarse quienes estén en posesión del título de Educación Secundaria Obligatoria y hayan superado la evaluación final- así como la permanencia de los alumnos en ellas en régimen ordinario, que será de cuatro años.

C) Los arts. **71 y ss LOE** y los arts. 9 y 29 del RD 1105/14 prevén medidas de atención a la diversidad, para garantizar la efectividad del principio de equidad en la educación (alumnos con necesidades educativas especiales, altas capacidades o con dificultades específicas de aprendizaje).

D) Los arts. **36 LOE y 30 del RD 1105/2014** regulan la evaluación del alumnado, que habrá de adaptarse a los criterios y estándares de aprendizaje recogidos en los Anexos I y II del reglamento estatal; y que habrá de tener carácter objetivo y realizarse de modo continuado. También disciplinan la promoción de los alumnos de un curso a otro, dentro de la etapa.

Al finalizar Bachillerato, se prevé una evaluación final, descrita por los arts. 36 Bis LOE y 31 del RD 1105/2014. La obtención del título de Bachillerato, conforme al art. 37 LOE y 34 de su reglamento, requiere “*la superación de la evaluación final, así como una calificación final de Bachillerato igual o superior a 5 puntos sobre 10*”; ponderándose, con un 60 %, la media de las calificaciones obtenidas en cada una de las materias cursadas en Bachillerato; y, con un 40 %, la nota obtenida en la evaluación final. Ello, según los valores de puntuación regulados por la DA 6ª del RD 1105/2014.

Esta DA 6ª enumera y describe los distintos documentos oficiales de evaluación del alumno: actas de evaluación, expediente académico, historial académico, informe personal por traslado y el consejo orientador de cada curso.

E) En cuanto a los Centros docentes, por razón de su relación con el contenido del Anteproyecto, ha de destacarse que los **arts. 6.5 y 170 y ss de la LOE**, así como el art. 7 del RD 1105/2014, reconocen a los Centros docentes un ámbito de autonomía pedagógica y organizativa, en cuyo ejercicio *“desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo y las medidas de atención a la diversidad establecidas por las Administraciones educativas, adaptándolas a las características del alumnado y a su realidad educativa...”* (art. 7.2 del RD 1105/2014).

F) En sus **Disposiciones Adicionales**, el **RD 1105/2014** regula las enseñanzas en lengua extranjera (DA 2ª), de religión (DA 3ª) o de personas adultas (DA 4ª), materias también abordadas por la norma autonómica proyectada.

G) En cuanto al calendario de implantación, la **DF 1ª.2 del RD 1105/2014** prevé que las modificaciones introducidas se implantarán *“para el primer curso, en el curso escolar 2015-2016; y, para el segundo curso, en el curso escolar 2016-2017. La evaluación final de Bachillerato correspondiente a las dos convocatorias que se realicen en el año 2017 únicamente se tendrá en cuenta para el acceso a la Universidad, pero su superación no será necesaria para obtener el título de Bachiller.”*

H) Por otra parte, los **Anexos I y II del RD 1105/2014** regulan, respectivamente, el currículo básico de las materias del bloque de asignaturas troncales y del bloque de asignaturas específicas. En cuanto a las troncales, el Anexo I describe, para cada materia y curso o ciclo (*v gr*, Materia: Cultura Audiovisual; Asignatura: Cultura Audiovisual I, 1º de Bachillerato), los distintos bloques que la componen y, dentro de estos, sus contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables. En cuanto a las específicas, el Anexo II describe, para cada materia y curso o ciclo (*v gr*, Materia: Análisis Musical; Asignatura: Análisis Musical I, 1º de Bachillerato), sus bloques; y, dentro de estos, los respectivos criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables.

I) Por su relación con el contenido de la norma proyectada, debe también citarse el **RD 132/2010, de 12 de febrero**, en el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que impartan enseñanzas de Bachillerato. Este RD, entre otros aspectos, determina que el número máximo de alumnos por aula será de 35 (art. 16).

4. El contenido de la norma proyectada habremos, pues, de examinarlo a la luz de las citadas disposiciones.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto.

1. El Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen contiene un texto articulado y nueve Anexos. El primero constituye, en lo sustancial, con muy escasas modificaciones de mera redacción o sistemática, una copia literal del RD 1105/2014. A modo de ejemplo de la técnica utilizada en su redacción, el art. 4 del Anteproyecto viene a reproducir el tenor del art. 33 del RD 1105/2014; el art. 6, el del art. 6; el art. 8, el del art. 26; o el art. 18 y el Anexo IV, el del art. 33 del reglamento estatal y su Anexo III.

Del mismo modo, el Anexo I del Anteproyecto, que recoge el “*currículo básico de Bachillerato*”, transcribe el contenido de los Anexos I y II del RD 1105/2014, relativos a los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje recogidos para las materias troncales y específicas (así como a la descripción de contenidos de las troncales).

En nuestros dictámenes D.33/02, D.78/10, D.52/13 o D.2/14, ya analizamos el fenómeno de cooperación normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la problemática formal que plantea la articulación o integración de la normativa estatal en la legislación de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma (técnica de la *lex repetita*). Un caso específico es el que suscita la articulación de las bases estatales con normas regionales de desarrollo, cuestión abordada en nuestro dictamen D.33/02, relativo al Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja.

Tras recordar los riesgos de esta técnica normativa, con mención de jurisprudencia constitucional recaída sobre una ley de La Rioja (STC 147/1993, F.J.4, asunto Consejo Asesor de RTVE en la CAR, regulado por la Ley 5/1989), al estar «*abierta a potenciales inconstitucionalidades*» (STC 150/98, que reitera doctrina establecida en otras anteriores), también valoramos las razones de seguridad jurídica y coherencia de las normas para todos sus aplicadores, circunstancia que ha llevado a distintos legisladores regionales a integrar la normativa básica en la de desarrollo, operación «*codificadora*» que simplifica la complejidad y dispersión de nuestro ordenamiento.

Esta técnica *integradora* en modo alguno permite confundir las competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas; y puede salvarse, en el plano formal, advirtiendo la naturaleza de unas y otras. Así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuya D.A.4ª refiere cuáles de los preceptos de la ley son reproducción de normativa estatal dictada, en aquel caso, al amparo del artículo 149.1.18 CE (véase dicha disposición publicada en el BOE de 17 de noviembre de 2007, pág. 47208).

De este modo, se sugieren al Centro directivo elaborador de la norma dos opciones: i) una, consistente en limitar el contenido del Decreto a aquellos aspectos que constituyen una concretización o desarrollo de la normativa estatal (v gr, determinación de aquellos aspectos de los currículos que hayan de ser complementados por la normativa autonómica); y ii) otra, que, en este caso, puede facilitar la comprensión sistemática del texto del Decreto, mantener el contenido del texto proyectado, pero incluyendo una D.A que indique cuáles de sus preceptos constituyen una reproducción literal de la normativa estatal, siendo preferible, en tal caso, la determinación precisa de cuál sea ésta.

2. Naturalmente, a reserva de lo que acaba de exponerse, en la medida en que el texto proyectado sea respetuoso con la normativa básica estatal, su contenido sustantivo no puede juzgarse desfavorablemente, sin perjuicio de las consideraciones que se realizan a continuación en relación con algunos preceptos del mismo.

3. El **art. 9.2** dispone que *“los alumnos tendrán derecho a permanecer escolarizados en régimen ordinario durante cuatro cursos académicos, consecutivos o no”*. Sin embargo, tanto el art. 32.1.3 del reglamento estatal como el art. 27.4 del propio Anteproyecto, tras señalar que, como norma general, un alumno sólo podrá repetir cada curso una vez, prevén que, excepcionalmente, un alumno pueda repetir un curso una segunda vez, motivo por el cual el art. 9.2 del Anteproyecto debería completarse con una remisión a esa posibilidad excepcional.

4. El **art. 11.4**, relativo a la incorporación al sistema educativo riojano de alumnos procedentes de otras Comunidades Autónomas, dispone que, con el fin de facilitar la incorporación durante el curso académico, *“las Administraciones educativas regularán las condiciones para que los Centros organicen las oportunas medidas de apoyo...”*.

La noción de “Administración educativa” se refiere, en rigor, a las Administraciones territoriales con competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia educativa. Esto es, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido tal competencia en el marco del art. 149.1 30 CE (es el caso de La Rioja, *ex art.* 10.1 EAR '99, como hemos señalado con anterioridad) o al Estado en aquellas partes del territorio nacional donde no se haya producido tal asunción competencial. En tal sentido utiliza esa expresión, por ejemplo, el art. 6. Bis. 2 c) LOE.

A criterio de este Consejo, es claro que la Comunidad Autónoma carece de competencia para determinar qué aspectos hayan de ser regulados por las demás *“Administraciones educativas”*. Si a lo que pretende referirse el Centro directivo promotor del Anteproyecto es a que, en desarrollo del Decreto proyectado, se dictarán las disposiciones necesarias para que los Centros docentes organicen esas medidas de apoyo (cabalmente, por Orden de la Consejería, como prevé por lo demás la DF 1ª del texto objeto de dictamen), el tenor de la norma debería modificarse en tal sentido.

5. Los arts. 14, 15, 16 y 17 del Anteproyecto parecen presentar, entre sí y con los Anexos I, II y III, ciertas contradicciones, que han de ser analizadas con detalle.

A) A efectos de la mejor comprensión de la cuestión, es preciso recordar que -como ya hemos expuesto en el Fundamento Jurídico Tercero 3 A)- el art. 26.4 RD 1105/2014 prevé tres modalidades de Bachillerato: Ciencias; Artes; y Ciencias Sociales y Humanidades, desdoblándose esta última modalidad en dos itinerarios: Humanidades y Ciencias sociales.

Para cada una de esas modalidades e itinerarios, los arts. 27 y 28 del RD 1105/2014 establecen la organización general de los dos cursos del Bachillerato y prevén que, en ellos, se impartan tres bloques de asignaturas: i) las *troncales*, que, a su vez, pueden corresponder a *materias generales* y a *materias de opción*; ii) las *específicas*; y iii) las de *libre configuración autonómica*. A ellas, habría que añadir la lengua cooficial y literatura, en las Comunidades Autónomas que la tengan, lo que no sucede en La Rioja. Las materias troncales generales y las troncales de opción son las establecidas por el reglamento estatal; y las específicas han de ser seleccionadas por las Administraciones autonómicas de entre las enumeradas por el RD 1104/2014.

En definitiva, y a fin de una mayor claridad expositiva, pueden distinguirse cuatro tipos de materias: *troncales generales*, *troncales de opción*, *específicas* y *de libre configuración autonómica*.

A diferencia de las restantes categorías, que preceptivamente han de estar presentes en los currículos de Bachillerato, la inclusión de las de libre configuración autonómica es facultativa para las Administraciones educativas, en este caso para la CAR. Y así, los arts. 27.5 y 28.5 RD 1105/2014 disponen que “*en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa (...) los alumnos y alumnas podrán cursar alguna materia más en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica...*”.

Los arts. 16 y 17 del Anteproyecto determinan que, en los dos cursos del Bachillerato, se impartan, para cada modalidad e itinerario, materias *troncales generales*, *troncales de opción* y *específicas*. Y lo hacen de modo que la organización de ambos cursos resulta respetuosa con el marco prefijado por los arts. 27 y 28 del RD 1105/2014, pues las materias a impartir se encuentran, para cada curso, itinerario y modalidad, dentro de las recogidas por el reglamento básico.

Ni en el art. 16, ni en el 17, del Anteproyecto, se contempla la existencia de ninguna materia de libre configuración autonómica. Y, en ese mismo sentido, el art. 14.1 del Anteproyecto dispone que “*las enseñanzas de Bachillerato se organizarán por materias, que serán de dos clases: troncales y específicas*”. Ello, de aprobarse el Decreto con el

tenor que luce en el borrador sometido a nuestro dictamen -y dado el carácter potestativo de las materias de libre configuración autonómica- constituiría un ejercicio perfectamente legítimo de la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta para desarrollar el currículo básico diseñado por el Estado a través del RD 1105/2014.

B) Esto dicho, se observa, sin embargo, una contradicción entre los arts. **14.1, 16 y 17** del Anteproyecto por un lado, y el contenido de sus **Anexos I, II y III**, por otro; pues, mientras aquellos no contienen mención alguna a materias de libre configuración autonómica, los Anexos califican expresamente ciertas materias como tales.

Así, el Anexo I contiene un apartado denominado “*materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica*” (cfr. páginas 246 y ss de los Anexos remitidos a este Consejo Consultivo). Y los Anexos II y III, que establecen la distribución horaria semanal de los dos cursos del Bachillerato (páginas 344 y 345), enumeran, como materias de “*libre configuración autonómica*”, dos listados de asignaturas, que los arts. 16 y 17 definen, sin embargo, como *específicas*. Obsérvense así los apartados segundo, cuarto, sexto y octavo de ambos artículos. En este punto, advertimos, además, que, en el art. 17, existe un apartado, numerado como “4”, que es, en realidad, el segundo de ese artículo, errata que debería ser corregida.

C) Por otra parte, los listados de materias de **los Anexos I, II y III** contienen otras diferencias respecto al articulado del Decreto que pasamos a exponer:

-En el primer curso, la materia Dibujo Técnico I (Anexo I, página 229; y Anexo II, página 344) figura como *específica*, cuando realmente es *troncal de opción* en la modalidad de Ciencias (art. 16.1 b), aunque también sea *específica* en la modalidad de Artes (art. 16.4).

-En el segundo curso, Geografía (Anexo I, página 93; y Anexo III página 345) aparece relacionada dentro de las *troncales (de opción)*, cuando se considera solamente como *específica* en los itinerarios de Humanidades y Ciencias Sociales (arts. 17.6 y 17.8). E Historia de la Filosofía (encabezamiento de la página 225 y Anexo III, página 345) se incluye entre las materias *específicas*, mientras que sólo está presente en los itinerarios de Humanidades y Ciencias Sociales y se define como *troncal de opción* (arts. 17.5 y 17.7).

Con el fin de evitar confusiones y dificultades de interpretación, las contradicciones advertidas deberían resolverse por el Centro directivo promotor del Anteproyecto en el sentido -si tal es la intención pretendida- de atribuir a las distintas materias en los Anexos la calificación que tienen en el articulado del Decreto.

D) Para concluir, los **arts. 16 y 17** establecen itinerarios y modalidades con combinaciones de materias que, según la carga horaria que los **Anexos II y III** asignan a

cada materia, no alcanzan las horas semanales establecidas con carácter mínimo por el **art. 15** del Anteproyecto: 32, para el primer curso de Bachillerato; y 30, para el segundo:

-En el primer curso de la modalidad de Ciencias (art. 16.1 y 2), se prevén cuatro asignaturas troncales generales (total, 16 horas), dos troncales de opción (total, 8 horas), y, además de Educación Física (2 horas), dos específicas, que suman 4 horas. El total, 30 horas, es inferior a las 32 fijadas por el art. 15.

-En el primer curso de la modalidad de Artes (art. 16.3 y 4), se prevén cuatro asignaturas troncales generales (total, 16 horas), dos troncales de opción (total, 8 horas) y, además de Educación Física (2 horas), dos específicas, que pueden sumar 4 horas, si el alumno elige, de entre las materias señaladas en el apartado 16.4 a), una asignatura que no sea Dibujo Artístico I. En caso de que no escogiera esa asignatura, el total resultante, 30 horas, sería inferior a las 32 fijadas por el art. 15.

-En el segundo curso de la modalidad de Artes (art. 17.3 y 4), se prevén cuatro asignaturas troncales generales (total, 15 horas), dos troncales de opción (total, 8 horas) y dos específicas, que pueden sumar 6 horas, si el alumno elige, de entre las materias señaladas en el apartado 17.4 a), una asignatura que no sea Dibujo Técnico II. En caso de que no escogiera esa asignatura, el total resultante, 29 horas, sería inferior a las 30 fijadas por el art. 15.

Desconoce este Consejo si las discrepancias advertidas se deben a un error en la atribución de cargas horarias a las materias, o tal vez a la determinación de las materias específicas de entre las que el alumno puede optar en los itinerarios y modalidades analizados. Sea como fuere, el texto proyectado debería modificarse en el sentido que la Consejería considere conveniente -dentro del marco fijado por la normativa básica, claro está- con el fin de alcanzar la necesaria coherencia interna.

6. Igualmente, se observa que, en el Anexo III, referente a “Distribución horaria semanal del segundo curso de Bachillerato”, una materia troncal (Historia) figura con 3 horas, mientras que todas las demás troncales tienen asignadas 4, incluidas las troncales de opción y las específicas, circunstancia ésta que debe ser justificada por el Centro promotor ya que la carga lectiva de troncales parece, que, en principio, debería ser la misma, como lo es la de las de configuración autonómica en el mismo Anexo, fijada en 3 horas; especialmente cuando, en el Anexo II, relativo a la “Distribución horaria del primer curso de Bachillerato”, todas las troncales aparecen también con 4 horas lectivas.

Ignora este Consejo si esta circunstancia se trata de un error, en cuyo caso debe ser corregido, o de una determinación que debería ser justificada.

7. La Disposición Derogatoria Única del Anteproyecto prevé que, “*en la medida que se vaya implantando la nueva ordenación del Bachillerato establecida en este Decreto*”, quedará sin efecto el contenido de varios reglamentos autonómicos aprobados en desarrollo del RD 1467/2007, de 2 de noviembre, que fijó las enseñanzas mínimas de Bachillerato y que ha sido derogado por el RD 1105/2014.

Entre esos reglamentos autonómicos, se encuentran, además del Decreto 45/2008, de 27 de julio, que establece el currículo de Bachillerato, dos Órdenes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte: i) la Orden 1/2009, de 15 de enero, que regula las enseñanzas del Bachillerato a distancia de las personas adultas; y ii) la Orden 8/2009, de 19 de enero, que regula las enseñanzas de Bachillerato en régimen nocturno en los centros docentes de la CAR.

La **Disposición Transitoria Cuarta** del Anteproyecto, en coherencia con la Derogatoria Única, mantiene la vigencia de esas dos Órdenes, “*hasta que la Consejería competente en materia de educación regule de forma específica el Bachillerato dirigido a personas adultas*”, en aquello en que las Ordenes 1/2009 y 8/2009 no resulten incompatibles con el nuevo Decreto; cuyo artículo 23 regula la “*autorización para cursar determinadas materias a través del régimen de educación a distancia o en otros Centros*”. Este precepto, ciertamente, no regula de modo exhaustivo las enseñanzas a distancia, por lo que requiere un desarrollo o concretización más pormenorizado, que, como señalamos, de momento, se encuentra en la Orden 1/2009.

Sucede, sin embargo, que la LOE no reserva la educación a distancia exclusivamente a las personas adultas (aunque éstas sean las destinatarias principales de ese régimen educativo (arts. 69.3 y 85.4 LOE), sino que atribuye a estas enseñanzas la finalidad más general de “*garantizar el derecho a la educación de quienes no puedan asistir de modo regular a los Centros docentes*” (art. 3.9 LOE). Por ello, el art. 67.1 LOE dispone que también pueden acogerse a las enseñanzas a distancia, “*excepcionalmente... los mayores de dieciséis años que lo soliciten y que tengan un contrato laboral que no les permita acudir a los Centros educativos en régimen ordinario...*” (art. 67.1 LOE). En congruencia con ello, el art. 2º de la Orden 1/2009 integra en su ámbito de aplicación “*a las personas adultas y a aquellos alumnos en quienes concurren las circunstancias previstas en el artículo 67 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*”

Por lo expuesto, y frente a lo que puede interpretarse del tenor de la DT 4ª, la vigencia transitoria de la Orden 1/2009 habrá de mantenerse, tanto respecto de las personas adultas, como respecto de los alumnos de entre 16 y 18 años que accedan a estas enseñanzas; dado que la Orden que habrá de dictarse por la Consejería de Educación en sustitución de la 1/2009 habrá de contener en su ámbito de aplicación, igualmente, a ambos colectivos.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En el procedimiento de elaboración de la disposición general, se han observado, con corrección, los trámites legalmente establecidos.

Tercera

El Anteproyecto de reglamento sometido a nuestro dictamen es ajustado a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas, en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen, sobre los arts. 9.2; 11.4; 16 y 17; la Disposición Transitoria Cuarta; y los Anexos núms. I, II y III.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero