

Dictamen nº: **267/15**
Consulta: **Consejera de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **20.05.15**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de mayo de 2015, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto *“por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de Bachillerato”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 30 de abril de 2015, que ha tenido entrada en este órgano ese mismo día, formula preceptiva consulta, con carácter de urgencia, a este Consejo Consultivo correspondiendo su ponencia a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que formula y firma la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 20 de mayo de 2015.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto ordenar el currículo de Bachillerato en la Comunidad de Madrid.

Consta de una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última se encuentra integrada por diecinueve artículos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y tres anexos, con arreglo siguiente esquema:

Artículo 1.- Establece el objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Determina los principios generales.

Artículo 3.- Establece los objetivos de esta etapa.

Artículo 4.- Regula el currículo.

Artículo 5.- Hace referencia al acceso a Bachillerato.

Artículo 6.- Establece la organización general.

Artículo 7.- Relativo a la organización del primer curso de Bachillerato.

Artículo 8.- Determina la organización del segundo curso de esta etapa.

Artículo 9.- Relativo a las materias y currículo.

Artículo 10.- Sobre los elementos transversales del currículo.

Artículo 11.- Regula las evaluaciones.

Artículo 12.- Relativo a la promoción.

Artículo 13.- Sobre la continuidad entre materias de Bachillerato.

Artículo 14.- Regula la evaluación final de Bachillerato.

Artículo 15.- Sobre el título de Bachiller.

Artículo 16.- Tiene por objeto los documentos oficiales de evaluación.

Artículo 17.- Relativo al proceso de aprendizaje

Artículo 18.- Establece el horario lectivo.

Artículo 19.- Sobre la autonomía de los centros docentes.

Disposición adicional primera.- Regula la especialidad de los Centros bilingües.

Disposición adicional segunda.- Sobre las enseñanzas de religión.

Disposición adicional tercera.- Referida a la educación de personas adultas.

Disposición adicional cuarta.- Sobre la impartición de modalidades en los centros.

Disposición adicional quinta.- Relativa a los Premios Extraordinarios de Bachillerato.

Disposición adicional sexta.- Sobre el programa de excelencia en Bachillerato.

Disposición adicional séptima.- Referida a la simultaneidad de las enseñanzas profesionales de Música y de Danza con el Bachillerato.

Disposición transitoria primera.- Determina la vigencia de otras normas sobre la materia.

Disposición derogatoria única.- Sobre derogación normativa.

Disposición final primera.- Relativa al calendario de implantación.

Disposición final segunda.- Habilita al titular de consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y ejecución del decreto.

Disposición final tercera.- Relativa a la entrada en vigor de la norma.

Anexo I.- Contiene las materias específicas del Bachillerato en la Comunidad de Madrid.

Anexo II.- Recoge las materias que tienen continuidad en Bachillerato.

Anexo III.- Determina el horario lectivo.

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

1. Texto del proyecto de decreto (páginas 1-94) (Documento 1).
2. Memoria de análisis de impacto normativo emitida el 29 de abril de 2015 (páginas 95 a 119) (Documento 2).
3. Informe de 28 de abril de 2015 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (páginas 120 a 156) (Documento 3).
4. Informe de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial con fecha de 29 de abril de 2015 sobre la incorporación de las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (páginas 157 y 158) (Documento 4).
5. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 24 de julio de 2015 (páginas 159 y 160) (Documento 5).
6. Memoria económica de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (folio 161) (Documento 6).
7. Memoria económica de la Dirección General de Becas y Ayudas a la Educación (páginas 162 a 164) (Documento 7).
8. Informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 21 de abril de 2015 (folios 165 a 169) (Documento 8).
9. Dictamen 18/2015, de 23 de abril, del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (páginas 170 a 196) (Documento 9).
10. Informe de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial sobre la incorporación de las

observaciones formuladas en el dictamen 18/2015 del Consejo Escolar con fecha de 29 de abril de 2015 (página 197) (Documento 10).

11. Observaciones formuladas por las Consejería al proyecto de decreto (páginas 198 a 208) (Documento 11).

12. Votos particulares de los representantes de FERE-CECA y CC.OO al dictamen 18/2015 del Consejo Escolar (páginas 209 a 249) (Documento 12).

13. Certificado del Consejo de Gobierno acerca del informe relativo a la solicitud del dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (página 250) (Documento 13).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.b) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), que dispone: *“el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*, y a solicitud de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LRCC.

Solicitado con carácter de urgencia, se emite dentro del plazo previsto en el artículo 16.2 LRCC.

Como ya hemos señalado en anteriores dictámenes (v. gr. 330/10, de 13 de octubre, 3/11, de 19 de enero, 128/12, de 7 de marzo y 180/13, de 8 de

mayo) la urgencia prevista en el artículo 16.2 LCC es de carácter objetivo y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo –según reza el preámbulo de su Ley reguladora- precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Como ha señalado reiteradamente este Consejo Consultivo, entre otros, en sus dictámenes 319/14, de 29 de julio, 351/14, de 3 de septiembre y 233/15, de 6 de mayo, la educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30^a de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

Por su parte, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó:

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa –LOMCE- que en su artículo 6 bis c) dispone:

“Dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con los apartados anteriores, las Administraciones educativas podrán:

- 1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales.*
- 2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.*
- 3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.*
- 4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.*
- 5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.*
- 6.º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.*
- 7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.*

- El Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, reproduce en su artículo 3.1.c) el contenido del artículo 6 bis c) LOE.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y los anteriores preceptos permiten afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

El Tribunal Constitucional, por su parte, en Sentencia 212/2012 ha afirmado que “*(...) las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico (...)*”.

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación, en este sentido nos encontramos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvimos ocasión de expresar en nuestros dictámenes 573/13, de 27 de noviembre o 254/14, de 11 de junio, en los que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), concluimos que no cabe sino considerar que los proyectos de decreto que versen sobre esta materia son reglamentos ejecutivos, lo que determina que es preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la precitada Ley.

El rango normativo es el adecuado, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudirse al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en adelante “Ley del Gobierno”, que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en materia de Bachillerato, según lo dispuesto en el Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y en el Decreto 126/2012, de 25 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte. En concreto, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y enseñanzas de Régimen Especial (artículo 7.1 del Decreto

126/2012) es el centro directivo que propone al consejero las resoluciones que procedan en materia de Bachillerato.

Por lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo, prevista en el citado artículo 24.1.a) y desarrollado por el R.D. 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se ha incorporado al procedimiento una única memoria fechada el día 29 de abril de 2015, que debe ser considerada la memoria final a que hace referencia el artículo 2.3 de la citada norma, que dispone:

“En especial, la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma”.

Debe advertirse que la memoria no incluye el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de su entrada en vigor, como exige el artículo 2.1 del R.D. 1083/2009.

Por lo expuesto, la memoria de impacto normativo debería ser completada en los aspectos expuestos, antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Sí contiene la memoria del análisis de impacto normativo, de 29 de julio de 2015, el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Incluye, además, una referencia al impacto económico y presupuestario para los centros públicos y privados concertados en la que concluye y que *“el establecimiento del currículo, la implantación y la organización del bachillerato en la Comunidad de Madrid no supondrá un incremento del gasto ni una disminución de los ingresos previstos en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”*.

De igual modo, la memoria de impacto normativo, en relación con los centros privados concertados, señala que el proyecto de decreto no supone ningún impacto sobre la situación actual ni tendrá ninguna incidencia sobre la competencia.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, después de la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, *“en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*.

Hemos tenido ocasión de exponer que a la hora de determinar el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género, ésta corresponde a la Dirección General de la Mujer integrada en la Consejería de Asuntos Sociales, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante puede considerarse cumplido el trámite de informe si la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, consejería en la que se integra la Dirección General de la Mujer, que ha efectuado observaciones no realiza objeción al respecto. Así ha acontecido en el presente caso por lo que debe entenderse cumplimentado el trámite.

De acuerdo con el artículo 24.1.b), a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Así, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se ha emitido con fecha 23 de abril de 2015, en el que se formulan algunas observaciones, la mayor parte de ellas de estilo y redacciones alternativas a efectos de claridad que se han incorporado al proyecto en su mayoría. Al dictamen de 23 de abril de 2015 han emitido

voto particular el consejero representante de FERE-CECA, y la consejera representante de CC.OO.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometido a información pública durante el plazo indicado”.

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado al haberse dado audiencia al Consejo Escolar, en cuanto que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el Consejo Escolar están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada. Como se ha señalado anteriormente, consta la emisión de votos particulares al Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 23 de abril de 2015 y 24 de junio de 2014 por el consejero representante de FERE-CECA y la consejera representante de CC.OO.

Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto

210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al emitir informe el letrado-jefe en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, el día 28 de abril de 2015. Dicho informe formula algunas observaciones que no han sido atendidas.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

La parte dispositiva de la norma está integrada por diecinueve artículos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y tres anexos.

El proyecto de decreto, según su título, pretende establecer el desarrollo de las competencias autonómicas en materia de determinación del currículo de Bachillerato.

I.- Como este Consejo Consultivo ha advertido en el reciente Dictamen 233/15, de 6 de mayo, el texto proyectado reproduce en muchos de sus artículos preceptos de la LOE y del Real Decreto 1105/2014, si bien no lo hace de forma literal y, además, reproduce parte de las competencias exclusivas del Estado por ser legislación básica.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional se pronunció en la Sentencia 150/1998, de 2 de julio (Pleno, F. J.4º):

“Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate (...). Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal. (...).”

Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (...), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (...), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (...) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (...). En este sentido, (...) la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, el Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de sistemática y para facilitar la comprensión de la misma pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal, por ejemplo, en el Dictamen 991/2011, de 21 de julio exponía:

“(...) la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en

que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal”.

Por otro lado, en el Dictamen 1129/2014, de 17 de diciembre del Consejo de Estado, en el que se examinaba, precisamente, el proyecto de real decreto por el que se establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato, el Consejo de Estado afirmaba:

“El Capítulo I, relativo a las Disposiciones generales (artículos 1 a 9) es prácticamente una reproducción de varios preceptos de la LOE. (...)

Como ya ocurrió en el proyecto relativo a la Enseñanza Primaria y fue advertido en el dictamen 132/2014, ha podido constatarse que tales preceptos del proyecto ahora examinado son, como se ha puesto de manifiesto en el párrafo anterior, en gran parte, una reproducción de la LOE.

A este respecto, quiere dejarse constancia por este Consejo de las dificultades que puede presentar la aprobación de la norma tal y como se encuentra configurada en la versión sometida a dictamen. En efecto, es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas. Convendría en tal sentido, como ya se dijo en el dictamen 132/2014 con relación a la Educación Primaria, revisar el Proyecto para respetar en la medida de lo posible el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico (...)”.

Esta exposición es perfectamente trasladable al proyecto sometido a dictamen, pues también este órgano consultivo realizó la misma consideración en su Dictamen 319/14, de 29 de julio sobre el proyecto de decreto por el que se establecía para la Comunidad de Madrid el currículo de educación primaria.

En definitiva, reiteramos que en atención a los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, criterios que comparte este Consejo Consultivo, la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta debería revisarse para que, en los artículos que repiten el contenido de las normas estatales, se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado cuyo desarrollo se pretende.

II.- El artículo 1 del proyecto de decreto establece su objeto, consistente en el desarrollo de la normativa básica estatal constituido por la LOE y el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, y su ámbito de aplicación, constituido por los centros públicos y privados que imparten, con la debida autorización, enseñanzas de Bachillerato.

El artículo 2, bajo la rúbrica principios generales, reproduce el contenido de los artículos 32.1 de la LOE y 24 del R.D. 1105/2014.

El artículo 3 indica los objetivos de la etapa educativa objeto de desarrollo y recoge de nuevo lo dispuesto en la LOE, concretamente en el artículo 33 con alguna pequeña variación, porque se reproduce el contenido del artículo 25 del R.D. 1105/2014.

El artículo 4, bajo la rúbrica, “*currículo*” define los elementos del currículo dispone cuáles son los elementos del currículo, con indicación de los previstos en los artículos 6 de la LOE y 2 del Real Decreto 1105/2014. Se aparta del artículo 6 de la LOE en la omisión del término “*resultados*” en la expresión “*estándares y resultados de aprendizaje evaluables*”, omisión que también tiene lugar en el artículo 2 del Real Decreto 1105/2014.

El artículo 5 regula los requisitos de acceso a esta etapa, que requiere estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y la superación de la evaluación final ESO, de acuerdo con el artículo 32.2 LOE. No será necesario este último requisito para el alumnado que haya obtenido el título de Graduado en ESO con anterioridad a la implantación de esta evaluación final establecida en la LOMCE.

Además, y en cuanto los artículos 53.2 y 65.3 LOE contemplan el acceso a esta etapa de los poseedores del Título de Técnico de Artes Plásticas y Diseño y del Título de Técnico Deportivo, los apartados 2 y 3 del artículo 5 contemplan esta modalidad de acceso.

El artículo 6, bajo la rúbrica “*Organización General*” reproduce lo dispuesto en el artículo 26 del R.D. 1105/2014, apartados 2, 3 y 4. Además, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.2 LOE y 3.1 R.D. 10105/2014, establece que en el Bachillerato las asignaturas se agruparán en tres bloques: asignaturas troncales, asignaturas específicas y asignaturas de libre configuración autonómica. Sería deseable que este último apartado, pilar fundamental de la reforma operada por la LOMCE para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fuera objeto de regulación separada. La clasificación de las asignaturas del Bachillerato, al igual que en Educación Primaria y en Educación Secundaria Obligatoria, en asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica responde a la distribución de competencias entre el Estado (Gobierno y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), las Comunidades Autónomas (Administraciones educativas) y los centros docentes.

Por razones de sistemática, parece más apropiado colocar el apartado 5, relativo a la modalidad del Bachillerato de Humanidades y Ciencias Sociales y sus itinerarios después del apartado 3, que hace referencia a las distintas modalidades de Bachillerato.

III.- Los artículos 7 y 8 tienen por objeto la organización del primer y segundo curso de Bachillerato, en el que se establecen, en atención a la distinta modalidad del Bachillerato, unas asignaturas troncales generales a las tres modalidades: Filosofía (1º Bachillerato) e Historia de España (2º Bachillerato), Lengua Castellana y Literatura I y II y Primera Lengua Extranjera I y II, una asignatura troncal propia de la modalidad del Bachillerato elegida: Matemáticas I y II, para el de Ciencias; Latín I y II para el itinerario de Humanidades y Matemáticas aplicadas a las Ciencias Sociales I y II para el itinerario de Ciencias Sociales de la modalidad del Bachillerato Humanidades y Ciencias Sociales; y Fundamentos del Arte I y II para la modalidad de Artes. Además, en cada una de las modalidades del Bachillerato se determinan tres materias troncales para que el alumnado pueda escoger dos de ellas.

En todas las modalidades, se establece como materias del bloque de asignaturas específicas la educación física (obligatoria para 1º de Bachillerato) y, además, la elección de dos asignaturas de las relacionadas en los artículos 7.4.b) y 8.4 de la norma proyectada. Se observa que en la relación recogida en el artículo 7.4.b) no aparecen la asignatura de Dibujo Técnico I (que sí figura en la memoria del análisis de impacto normativo), ni la posibilidad de considerar como asignatura específica una materia del bloque de asignaturas troncales no cursada por el alumno o alumna. En el artículo 8.4 no se ha incluido Dibujo Técnico II ni Historia de la Filosofía. Si incluye, en cambio, la posibilidad de escoger como asignatura específica una materia del bloque de las asignaturas troncales no cursada por el alumno.

Parece necesario que se recojan en la norma proyectada como asignaturas específicas los apartados omitidos dado que el proyecto de decreto tiene por objeto regular y programar la ofertada educativa en la Comunidad de Madrid. Podría pensarse que no es necesaria su inclusión, al tratarse de materias del bloque de asignaturas troncales y, como tales, ser susceptibles de ser elegidas como materia específica. Esta argumentación sería válida para 2º de

Bachillerato, porque el artículo 8.4 contempla como asignatura específica una materia del bloque de asignaturas troncales no cursada por el alumno. Sin embargo, en 1º de Bachillerato, al no estar prevista esta posibilidad, las asignaturas troncales no cursadas no podrían ser elegidas. Además, las asignaturas específicas son comunes a todas las modalidades de Bachillerato, por lo que pueden ser elegidas por alumnos de una modalidad diferente. Si no se incluyera, por ejemplo, el Dibujo Técnico II, ésta asignatura no podría ser elegida por un alumno de 2º curso de Bachillerato en la modalidad de Artes porque no se trata de una de las asignaturas troncales de esta modalidad de Bachillerato.

Si no se incluyeran, a menos que se establecieran como asignaturas de libre configuración autonómica, no serían ofertadas por los centros y, en consecuencia, no podría ser elegidas por el alumnado, debiendo recordar, que uno de los principios generales consagrados en el artículo 32 LOE es que esta etapa educativa, organizada de forma flexible para *“ofrecer una preparación especializada a los alumnos acorde con sus perspectivas e intereses de formación”*.

Finalmente, en los dos cursos de Bachillerato, en todas las modalidades, será posible cursar una asignatura de libre configuración autonómica. A pesar del reconocimiento de esta posibilidad, la norma proyectada no concreta cuáles son las asignaturas de libre configuración autonómica en la Comunidad de Madrid.

El artículo 9 bajo la rúbrica materias y currículo regula, de acuerdo con el principio de distribución de competencias establecido en el artículo 6.2 LOE, la agrupación de las asignaturas en materias del bloque de asignaturas troncales, materias del bloque de asignaturas específicas y materias del bloque de libre configuración autonómica, como determina el artículo 6.4, antes comentado y determina el currículo del Bachillerato.

Desde el punto de vista sistemático, parece oportuno regular esta materia antes de la organización general y de los dos cursos que componen la etapa (artículos 6, 7 y 8).

En relación con el currículo, el proyecto de decreto se remite a los contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables de las materias del bloque de asignaturas troncales, contenidos en el R.D. 1105/2014, al tratarse de la normativa básica estatal.

El proyecto de Decreto no desarrolla el complemento de estos contenidos, sino que atribuye a la Consejería con competencias en materia de educación, como Administración educativa competente, la posibilidad de complementar los contenidos del bloque de materias troncales. Identificación que no parece posible, toda vez que la propia LOE, al referirse a la distribución de competencias distingue en la Administración del Estado entre el Gobierno y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de manera que le corresponde al Gobierno la determinación de los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales y la determinación de los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas y al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en cambio, la determinación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas, la determinación de las características de las pruebas y diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria.

En este sentido, este Consejo Consultivo en el Dictamen 233/15, de 6 de mayo señala que, de acuerdo con el artículo 97.1 CE, la titularidad genérica de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, como ha manifestado el Tribunal Supremo en reiterada y constante jurisprudencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, así en las sentencias de: 1 de abril de 1995 (Rec. 1605/1991); de 13 de junio de 1997 (Rec. 9147/1991); 14 de mayo de 2001 (Rec. 8320/1995); 30 de diciembre de 2004 (Rec. 6195/2001); de 20

de enero de 2005 (Rec. 7178/2001) y 1 de julio de 2014 (Rec. 3211/2012) e incluso el Tribunal Constitucional en las sentencias 13/1988, 135/1992 y 133/1997.

Sin perjuicio de lo expuesto, se admite que la ley pueda habilitar para ejercer la potestad reglamentaria de ejecución a otros órganos diferentes, ya que el carácter originario de esta potestad no excluye la posibilidad de delegaciones, así se ha expresado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988 y en las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1997 (Rec. 9147/1991), 27 de octubre de 1997 (Rec. 4354/1994) y 22 de diciembre de 1997 (Rec. 1467/1990).

Ante esta posibilidad es pertinente un examen de los supuestos y circunstancias en los que la misma es posible. Así, la STC 185/95 exige que la habilitación a favor de los ministros tenga un carácter concreto y específico si se hace mediante ley y, si se hiciera por un decreto, éste deberá contener, además, *“los elementos esenciales de la regulación ad extra”*, como expresa el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de mayo de 2001 (Rec. 8320/1995).

El Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de diciembre de 2004 (Rec. 6195/2001) reitera y abunda en que la potestad para dictar reglamentos generales de ejecución de las leyes corresponde en exclusiva al Gobierno sin que quiera la posibilidad de que, desde la propia ley se atribuya directamente a un ministro:

“(...) no podría el legislador facultar al Ministerio de Fomento a dictar una regulación jurídica general de la prestación del servicio público de televisión digital terrestre, regulación que corresponde, en primer lugar, al legislador y, en lo que constituya un reglamento general de aplicación de las Leyes sobre la materia, al Gobierno. La reserva de Ley afectaría tan sólo a los aspectos básicos de la regulación, en la medida en que se trata de la regulación de un medio de comunicación”

que, en todo caso, afecta a las libertades de expresión y comunicación y, en general, a derechos y deberes de los ciudadanos. En cuanto a la exclusiva competencia del Gobierno como órgano colegiado para efectuar una regulación general de la prestación del servicio público de la TDT, estableciendo sus modalidades (gestión directa e indirecta, condiciones, requisitos, etc.), es consecuencia ineludible de lo prevenido en el artículo 51.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de «los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado». A lo anterior no obsta el que la prestación de televisión digital terrestre pueda generar una relación de sujeción especial en el supuesto de la gestión indirecta, tanto porque ello no excluye el que se trate de un reglamento general de desarrollo y aplicación de las Leyes, cuanto porque afecta al ejercicio de derechos fundamentales, lo que sin duda supone una modulación importante incluso en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, como se deduce de toda la jurisprudencia constitucional recaída en materia de creación y prestación de medios de comunicación.

Por contra, la competencia reglamentaria de los Ministros, si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema, queda restringida según el artículo 4.1.b) de la propia Ley 50/1997, a «las materias propias de su Departamento». Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento.

Ésta ha sido, por lo demás, la interpretación tradicional del ámbito respectivo de la potestad reglamentaria del Gobierno y de los Ministros y así lo ha interpretado este Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones con los matices naturales según los supuestos planteados. Valgan por todas las referencias a las Sentencias de 12 de julio de 1982, 24 de enero de 1990 (recurso 311/1987) y 17 de febrero de 1998 (apelación 2693/1990).

(...) Delimitado en la forma que se ha hecho el alcance de la habilitación efectuada por el legislador al Ministro de Fomento en la Disposición Adicional 44^a, es claro que ha de darse la razón a la sociedad recurrente y declarar nula la Orden impugnada, de 9 de octubre de 1998, por haber excedido en su contenido el ámbito de tal habilitación”.

Según el artículo 21. g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que preceptúa que corresponde al Consejo de Gobierno: “*Aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”, unido a la aplicación de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo que acabamos de citar, podemos inferir que las referencias que en la LOE se hacen a la Administración educativa no descienden al nivel de la Consejería, sino que se refieren a la propia Comunidad de Madrid desde el punto de vista de la distribución competencial, por lo que la norma adecuada para su desarrollo es un Decreto del Consejo de Gobierno.

A mayor abundamiento, en el concreto asunto que nos ocupa, que no es otro que una parte del desarrollo del ejercicio del derecho a la educación, derecho

fundamental regulado en el artículo 27 CE, procede recordar que el Tribunal Supremo en la citada Sentencia de 30 de diciembre de 2004 (Rec. 6195/2001, sobre el servicio público de la TDT vinculado al derecho de la libertad de expresión del artículo 20 CE) también consideró que los ministros no pueden hacer uso de la potestad cuando afecte al ejercicio de derechos fundamentales.

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que la remisión realizada a la consejería competente en materia de educación para complementar los contenidos de las materias del bloque de asignaturas troncales no se ajusta a Derecho.

Esta consideración es esencial.

Asimismo, el apartado b), relativo a las materias del bloque de asignaturas específicas, remite a la normativa estatal en la fijación de los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables y, en el ejercicio de su competencia, fija los contenidos de estas materias, desarrollados en el anexo I.

El apartado c) del artículo 9, por último, se refiere a las asignaturas de libre configuración autonómica que *“se rigen por lo establecido en los artículos 18 y 19 y en el anexo III del presente decreto”*.

Siguiendo la estructura del precepto, el apartado c), relativo a las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, debería determinar los contenidos, criterios de evaluación, estándares de aprendizaje evaluables y determinación del horario correspondiente a los contenidos de estas asignaturas. Sin embargo, el artículo solo hace referencia al horario de las asignaturas de libre configuración autonómica (2 horas semanales) por la remisión al artículo 18 y al anexo III y deja abiertos los demás aspectos, esenciales para el objeto de la norma, que pretende establecer el currículo de Bachillerato en la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con los artículos 34 bis y 34 ter LOE, las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica son aquellas materias que “*en función de la regulación y de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa y, en su caso, de la oferta de los centros docentes*”, podrán ser cursadas por el alumnado y que podrán ser “*materias del bloque de asignaturas específicas no cursadas, materias de ampliación de los contenidos de alguna de las materias de los bloques de asignaturas troncales o específicas, o materias a determinar*”.

Sobre estas últimas materias, el artículo 27.5 R.D. 1105/2014 establece que “*entre las materias a determinar, las Administraciones educativas y en su caso los centros podrán ofrecer, entre otras, materias relacionadas con el aprendizaje del sistema braille, la tiflotecnología, la autonomía personal, los sistemas aumentativos y alternativos de comunicación, incluidos los productos de apoyo a la comunicación oral, y las lenguas de signos*”.

Con la redacción del artículo 9 c) de la norma proyectada, se desconocen los contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables de las materias libre configuración autonómica.

En el caso de las materias del bloque de asignaturas específicas no cursadas, sería de aplicación el anexo I de la norma proyectada, en cuanto a los contenidos, y el R.D. 1105/2014, en orden a la determinación de los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables de las materias específicas.

En cambio, los contenidos, criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje para las materias de ampliación de los contenidos de algunas de las materias de los bloques de asignaturas troncales o específicas y de las materias a determinar son desconocidos.

Esta falta de regulación determina, en la práctica, la imposibilidad de cursar materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica hasta que

la Administración educativa de la Comunidad de Madrid no determine dichas materias y fije los contenidos, criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje

Esta observación tiene carácter esencial.

IV.- Los artículos 10 (*“Elementos transversales del currículo”*), 11 (*“Evaluaciones”*), 12 (*“Promoción”*), 13 (*“Continuidad entre materias de Bachillerato”*), 14 (*“Evaluación final de Bachillerato”*), 15 (*“Título de Bachiller”*), 16 (*“Documentos oficiales de evaluación”*) y 17 (*“Proceso de aprendizaje”*) reproducen los artículos 6, 30, 32, 33, 31, 34, disposición adicional sexta y 29, respectivamente, del Real Decreto 1105/2014 y, en la medida en que la reproducción no es literal, resulta pertinente reiterar lo expuesto más arriba acerca de la necesidad de reproducir fielmente las normas cuyo contenido se está repitiendo.

El artículo 11, relativo a *“Evaluaciones”*, establece en su primer párrafo como referentes para la comprobación del grado de adquisición de las competencias y el logro de los objetivos de la etapa los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables establecidos, como no podía ser de otro modo, en los anexos I y II del R.D. 1105/2014 para las materias de los bloques de asignaturas troncales y específicas, pues de conformidad con el artículo 6 bis a) corresponde al Gobierno determinar los estándares de aprendizaje evaluables de los bloques de asignaturas troncales y de asignaturas específicas, siendo competencia de las Administraciones educativas autonómicas *“complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”* y *“establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica”*.

En el proyecto de decreto, la Comunidad de Madrid ha optado por no complementar los criterios de evaluación de los bloques de asignaturas troncales y específicas, lo que es ajustado a derecho porque el artículo 6.bis.2 c) le atribuye una potestad.

Sin embargo, en el artículo 11 queda sin determinar, como ha quedado expuesto, los criterios de evaluación y estándares de aprendizaje de las materias del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica que consistan en materias de ampliación de los contenidos de alguna de las materias de los bloques de asignaturas troncales o específicas, o materias a determinar, por lo que no será posible la evaluación de tales asignaturas.

Esta consideración es esencial.

Algunos de estos preceptos, artículos 10, 12.2, 16, 17.2 de la norma proyectada, al igual que lo hace el artículo 9 a) al que ya se ha hecho referencia, se sustituye la expresión “*Administración educativa*” empleada por la normativa estatal por “*la consejería con competencias en materia de educación*”, no la Comunidad de Madrid o su Gobierno, y atribuyen a ese órgano la regulación posterior de las condiciones en las que el alumno o alumna que haya cursado el primer curso de Bachillerato en una determinada modalidad pueda pasar al segundo en una modalidad distinta (artículo 12.2) o el establecimiento de las condiciones que favorezcan el acceso al currículo de los alumnos con necesidades educativas especiales, y adaptar los instrumentos y en su caso los tiempos y apoyos que aseguren una correcta evaluación de estos alumnos.

El artículo 16, regula los “*Documentos oficiales de evaluación*” de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional sexta del Real Decreto 1105/2014, si bien el proyecto de decreto omite la forma de cálculo prevista para la nota media y la posibilidad de arbitrar procedimientos para otorgar Mención Honorífica y Matrícula de Honor, a lo que no cabe hacer

reproche alguno ya que se trata de una mera facultad, sin carácter obligatorio, para las Administraciones educativas.

La determinación del horario lectivo se realiza en el artículo 18 y concreta en el anexo III del proyecto de decreto, en el ejercicio de su competencia. Sin embargo, el artículo 19 permite la modificación de esta asignación por los centros docentes en las condiciones y con el procedimiento que determine la consejería competente en materia de Educación. Quedan exceptuados de esta disposición los centros docentes de enseñanza bilingüe, a los que hace referencia la disposición adicional primera.

V. El artículo 19, con el título “*Autonomía de los centros docentes*” atribuye a éstos competencia para “*complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas*”, sin hacer referencia alguna a la posibilidad, prevista por el artículo 6.bis 2.d) LOE, de complementar los contenidos de los bloques de asignaturas de libre configuración autonómica.

Tal omisión, unida a la falta de determinación de los contenidos por la norma proyectada en el artículo 9 c), al que antes se ha hecho referencia, de los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables deja en una absoluta situación de indefinición a las materias del bloque de libre configuración autonómica, y permite que los centros puedan “*ofertar materias de diseño propio*” con autorización de la Dirección General competente (no especifica nada sobre el contenido, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables de dichas materias) y modificar la asignación horaria de las diferentes materias, respetando el mínimo establecido por la legislación estatal para las materias del bloque de asignaturas troncales.

Se observa, en el artículo 19, la atribución a los centros docentes de competencias propias de la Administración educativa de la Comunidad de Madrid pues de acuerdo con el artículo 6 bis 2.c) LOE ésta es la Administración competente para establecer los contenidos de los bloques de

asignaturas específicas y de libre configuración autonómica, y fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.

El artículo 6 bis 2. d) de la LOE establece así las competencias de los centros:

“Dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores, y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:

1º Completar los contenidos de los bloques de las asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3º Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas”.

El proyecto de decreto en su artículo 19 parece atribuir a los centros docentes la posibilidad de establecer una propuesta de currículo para que se autorice como asignatura de libre configuración autonómica, lo que no se ajusta a lo preceptuado por el artículo 6 bis.2. d) de la LOE, que ciñe la competencia de los centros a una actuación complementaria y de desarrollo del currículo previamente establecido o formulado por la Administración educativa correspondiente.

Esta observación fue también efectuada por el letrado-jefe del Servicio jurídico en la Consejería y no se acogió por entender la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, según indica en su informe de 29 de abril de 2015, que:

“A este respecto es preciso insistir en la atribución competencial que el Gobierno de la Nación ha atribuido a las administraciones educativas en lo que se refiere al bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. Esas competencias, puestas asimismo en relación con la autonomía pedagógica atribuida por el Gobierno a los centros docentes, permite que dicha administración recabe las propuestas hechas por los centros y, mediante un proceso de autorización que garantice la calidad última de las mismas, valide y establezca con su autoridad materias que han sido impulsadas por los centros en el ejercicio de una autonomía que viene atribuida a ellos por ley”.

Este Consejo Consultivo, como ya ha señalado en su reciente Dictamen 233/15, de 6 de mayo, no puede admitir la interpretación efectuada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial por varios motivos:

En primer lugar, como ya se expuso en el informe emitido por el letrado-jefe del Servicio Jurídico en la Consejería

“(...) las competencias de los centros educativos en la determinación del currículo de Bachillerato se limitan a las precisadas expresamente en el artículo 6 bis. 2. d) de la LOE y, en lo que aquí afecta, a la circunscrita en su punto 2º «complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa».

Una adecuada interpretación de este precepto conduce a reconocer a los centros competencias en la complementación de los bloques y a configurar su oferta formativa. Esto último no ha de identificarse, sin embargo, con el establecimiento ex novo de materias –que es a lo que conduce, en verdad, los preceptos examinados (sic)– pues supondría una interpretación contra legem”.

En segundo término, este Consejo Consultivo añade que la autonomía de los centros docentes reconocida por ley no alcanza a la posibilidad de proponer el currículo de asignaturas de libre configuración autonómica, basta con recordar el tenor literal del artículo 120 de la LOE:

“1. Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.

2. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.

3. Las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.

Las Administraciones educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes, considerados en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, de acuerdo con lo indicado en los artículos 140 y siguientes de esta Ley Orgánica y en los términos que el Gobierno establezca reglamentariamente.

Las Administraciones educativas podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos que no alcancen los niveles adecuados.

En relación con los centros concertados se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente.

4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de

convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.

5. Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno”.

El texto transscrito pone de manifiesto que son otras actividades de los centros, en concreto, las mencionadas en el apartado 5, las susceptibles de ser autorizadas por el Gobierno. Lo que no se prevé es que se autorice la propuesta, por parte de los centros, de currículo de asignaturas de libre configuración autonómica ni tampoco que la autorización corra a cargo de una Dirección General ni tan siquiera de la Consejería.

Procede recordar en este punto que la técnica administrativa de la autorización consiste en la verificación, por parte de la Administración, de la conformidad a Derecho y al interés público de una actividad que el administrado tiene derecho a ejercitar si dicha conformidad se cumple.

En este caso hemos de partir del hecho de que los centros educativos no tienen derecho a establecer ninguno de los elementos del currículo de las asignaturas de libre configuración autonómica, por lo que no cabe la aplicación de la técnica administrativa de la autorización.

En definitiva, el establecimiento del currículo de las asignaturas de libre configuración autonómica es una de las más destacadas competencias que el artículo 6 bis. 2. c) atribuye a las Administraciones educativas autonómicas y, en este sentido, no cabe duda que el mencionado precepto no asigna a los centros docentes la competencia de establecimiento del currículo de las

asignaturas de libre configuración autonómica, ni si quiera bajo la forma de autorización por parte de la Administración educativa.

Por lo expuesto, hemos de afirmar que el artículo 19 del proyecto de decreto atribuye a los centros más competencias que las previstas en el artículo 6 bis. 2. d) LOE en detrimento de las competencias que el mismo precepto pero en su apartado c) atribuye a las Administraciones educativas, por lo que no cabe sino considerar que no es ajustado a Derecho.

Esta consideración es esencial.

Ello, desde luego, no obsta la posibilidad de que los centros efectúen propuestas para la elaboración del currículo de asignaturas de libre configuración autonómica y que la Administración autonómica, con la prudencia necesaria, a través del órgano competente y del instrumento normativo adecuado, las apruebe como tales.

Además, en relación con la posibilidad de los centros docentes, prevista en el artículo 19.2.c) de la norma proyectada, de ofertar, en primer curso, como materia específica una materia troncal no cursada por el alumno, no sería posible, al no estar contemplada en el artículo 7 como asignatura del bloque de específicas.

Por último, el apartado 4 del artículo 19 atribuye a los centros docentes la posibilidad de modificar la asignación horaria de las diferentes materias, con respeto al horario lectivo mínimo establecido por el Estado para las materias del bloque de asignaturas troncales, en cuanto que los centros docentes tienen competencia para determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas. Además, permite a los centros docentes que no tienen la condición de centros bilingües (a los que hace referencia la disposición adicional primera) a impartir alguna materia del currículo en lengua extranjera. En las disposiciones adicionales, la transitoria y la derogatoria no encontramos colisión alguna con la normativa básica en esta materia.

El proyecto de decreto contiene tres disposiciones finales:

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

La segunda habilita al titular de la Consejería competente en materia de educación para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

Se observa que el artículo 16, relativo a los *“Documentos oficiales de evaluación”* no tiene numerados sus apartados, en contra de la Directriz nº 31 que señala que el artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de Bachillerato, para que se apruebe con la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid” o con la fórmula “oído” este Consejo, según se atiendan, o no, las observaciones de carácter esencial formuladas en el presente dictamen.

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

Madrid, 20 de mayo de 2015