

Comunidad  
de Madrid

Dictamen nº **4/16**  
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **06.04.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 6 de abril de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3.c. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto *“por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios de las enseñanzas conducentes a obtención del título de Técnico Deportivo en Espeleología”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 9 de marzo de 2016, que ha tenido entrada en este órgano el día 21 de marzo de 2016, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora correspondiendo su ponencia a Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 6 de abril de 2016.

**SEGUNDO.-** El proyecto de decreto pretende establecer el currículo de las enseñanzas correspondientes a la obtención del título de Técnico Deportivo en Espeleología para su aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Consta de una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última se encuentra integrada por ocho artículos, dos disposiciones finales y cuatro anexos, con arreglo siguiente esquema:

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

Artículo 2.- Relativo a la organización de las enseñanzas.

Artículo 3.- Determina el currículo.

Artículo 4.- Sobre el proyecto propio del centro.

Artículo 5.- Regula las condiciones de acceso.

Artículo 6.- Hace referencia a la evaluación.

Artículo 7.- Establece los requisitos de titulación del profesorado.

Artículo 8.-Determina otros aspectos de las enseñanzas conducentes a los títulos de Técnico Deportivo en Espeleología

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

Anexo I.- Asignación horaria de los módulos de enseñanza deportiva de los diferentes ciclos de Grado Medio en Espeleología.

Anexo II.- Módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo inicial del Grado Medio en Espeleología.

Anexo III.- Establece los Módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo final de Grado Medio en Espeleología.

Anexo IV.- Fija la estructura y asignación horaria mínima de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico de los ciclos de Grado Medio en Espeleología para centros con proyecto propio.

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

1. Memoria del análisis de impacto normativo de 1 de marzo de 2016, realizada por la directora general de y Enseñanzas de Régimen Especial (Documento nº2).

2. Anexo a la memoria del análisis de impacto normativo (Documento nº 3).

3. Dictamen 50/2015 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 12 de noviembre de 2005 (Documento nº 4).

4. Informe de la directora general de y Enseñanzas de Régimen Especial, de 24 de noviembre de 2015, sobre las observaciones realizadas por el Consejo Escolar (Documento nº 5).

5. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 23 de febrero de 2016 (Documento nº 6).

6. Informe de la directora general de y Enseñanzas de Régimen Especial, de 1 de marzo de 2016, sobre las observaciones realizadas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (Documento nº 7).

7. Observaciones realizadas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Políticas Sociales y Familia; Economía, Empleo y Hacienda; Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio; Transportes, Vivienda e Infraestructuras y Sanidad (Documento nº 8).

8. Informe de la directora general de y Enseñanzas de Régimen Especial, de 21 de enero de 2016, sobre las observaciones realizadas por algunas de las Consejerías (Documento nº 9).

9. Escrito de la Federación Madrileña de Espeleología en el sentido de no formular observaciones (Documento nº 10).

10. Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 3 de febrero de 2016 relativo al proyecto (Documento nº 11).

11. Voto particular al Dictamen 50/2015 del Consejo Escolar, presentado el 12 de noviembre de 2015 por las consejeras representantes de CC.OO. (Documento nº 12).

12. Versión inicial de la Memoria de Análisis de Impacto normativo de 9 de de octubre de 2015 la directora general de y Enseñanzas de Régimen Especial (Documento nº 13).

13. Certificado de Consejo de Gobierno relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Documento nº 14).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone: *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada 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 del

consejero de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.1.a del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen nº 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía 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.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que *“es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional”*. En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de las actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, *“cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se*

proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general”.

## **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30<sup>a</sup> 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.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo, de la siguiente manera:

*«Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar “que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas”, en tanto que con la vertiente formal se trata de “velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”.*

*A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es*

*materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).*

*La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues “sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas”; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule “alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”.*

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

- La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la (en adelante, Ley Orgánica 5/2002), cuyo artículo 10 en sus apartados 1 y 2 dispone:

“La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la , determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Los títulos de y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con

otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea.

2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de ”.

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo LOE), que contempla en su artículo 3.2.h) la enseñanza deportiva como una de las que oferta el sistema educativo y que desarrolla el Capítulo VIII del Título I de la citada ley, artículos 63 a 65 (modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa). El artículo 63.4 establece lo siguiente:

*“El currículo de las enseñanzas deportivas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y a lo establecido en el apartado 3 del artículo 6 bis de la presente Ley Orgánica”.*

- El Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre (en adelante Real Decreto 1363/2007), por el que se establece la Ordenación General de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial, cuyo artículo 16 dispone:

*“1. A los efectos de lo dispuesto en este real decreto, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación establecidos para cada ciclo de enseñanza deportiva.*

*2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 63.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el currículo de las enseñanzas deportivas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y y a lo establecido en el artículo 6.3 de la citada ley.*

*3. Las Administraciones competentes establecerán el currículo de las modalidades y, en su caso, especialidades deportivas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, teniendo en cuenta la realidad del sistema deportivo en el territorio de su competencia con la finalidad de que las enseñanzas respondan a sus necesidades de cualificación.*

*4. La ampliación y contextualización de los contenidos se referirá a la formación asociada y no asociada a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales e incluidas en el título, respetando el perfil profesional del mismo y sin perjuicio alguno para la movilidad del alumnado”.*

- El Real Decreto 64/2010, de 29 de enero, por el que se establece el título de Técnico Deportivo en Espeleología y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso, modificado por el Real Decreto 737/2015, de 31 de julio, por el que se modifica el anexo que establece los requisitos de titulación del profesorado de los módulos de enseñanza deportiva. Su artículo 13.1 establece:

*“Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, establecerán el currículo correspondiente a cada título, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el presente real decreto y en las normas que regulen los títulos respectivos”.*

Éstas son, pues, las normas estatales básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que dichas normas se constituyen en el límite del ejercicio de las competencias autonómicas en la materia y, por ende, en el marco del examen por esta Comisión de la norma proyectada.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto es la competencia de la Comunidad de

Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, competencia conferida por 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.

La interpretación sistemática de los artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002 y 16.3 del Real Decreto 1363/2007 permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

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, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

El rango normativo – Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

**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 acudir 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, 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 (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

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 enseñanzas deportivas de régimen especial, según lo dispuesto en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta 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 198/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

Como se señalaba en anteriores dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así por ejemplo en el Dictamen nº 383/14, de 10 de septiembre), la Memoria del análisis de impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. No obstante, a pesar de haberse remitido a esta Comisión una Memoria que responde a la mencionada versión definitiva, en algún documento que figura en el expediente se alude a una Memoria fechada el 21 de enero de 2016 y a los cambios que se han ido introduciendo en la misma. En este punto, y sin perjuicio de recordar la obligatoriedad de que los expedientes se remitan completos a la Comisión Jurídica Asesora (artículo 9.1 del Decreto 5/2016), puede considerarse que se ha cumplido

adecuadamente con el objetivo de que la Memoria responda a un proceso continuo.

En la memoria del análisis del impacto normativo, de 1 de marzo de 2016, se recoge el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Contiene, además, una referencia al impacto económico y presupuestario, pues declara que la norma proyectada no comporta incremento de recursos humanos ni materiales y que *“la implantación de las enseñanzas que se determinan en este decreto no supone ningún impacto, sobre la situación actual, en los sectores, colectivos o agentes afectados, ni tendrá ninguna incidencia sobre competencia”*. Asimismo, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y por la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, 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”*.

Era doctrina reiterada del Consejo Consultivo que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género era 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, también señalaba ese órgano que podía considerarse cumplido el trámite de informe si la Secretaria General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, consejería en la que se integraba la Dirección General de la Mujer, emitía informe al respecto (dictámenes 116/14, de 2 de abril y 254/14, de 11 de junio). Así ha acontecido en el presente caso, en el que la Consejería

de Políticas Sociales y Familia que declara que “*se concluye por parte de la Dirección General de la Mujer que tales normas no tendrían efecto negativo por razón de género al incluir en la propia exposición de motivos y en su articulado la integración del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género como elementos transversales en los procesos de enseñanza y aprendizaje*”, por lo que debe entenderse cumplimentado el trámite.

Por último, la memoria se refiere a los trámites procedimentales seguidos para la elaboración de la norma.

Por último, la memoria se refiere a los trámites procedimentales seguidos para la elaboración de la norma.

Como señala la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, “*la descripción de los trámites refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*”.

Así, ha sido tenido en consideración por el órgano proponente de la norma el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, que establece que la Memoria contenga “*referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia*” con el objeto de que quede reflejado como el resultado del trámite de audiencia. En este caso la referencia a las consultas aparece consignada en la Memoria, en la que también se contempla el resultado del trámite de audiencia evacuado. No obstante debemos reiterar la necesidad de que los expedientes se remitan completos a este órgano consultivo, pues en la Memoria se alude a las consultas evacuadas a la Dirección General de Juventud y Deportes, a la Dirección General de Becas y Ayudas a la Educación, a la Subdirección General de Centros de Educación Secundaria y Enseñanzas de Régimen Especial y a la

Subdirección General de Inspección Educativa, cuyos informes no figuran en el expediente examinado.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 3 de febrero de 2016, en el que, tras analizar la competencia, el procedimiento para la elaboración de la norma y el contenido del texto propuesto, se concluye que el proyecto de decreto *“responde al objetivo de dotar a la Comunidad de Madrid de una norma propia de aplicación en su ámbito territorial que, por una parte, integre y respete la normativa básica estatal establecida en el Real Decreto 64/2010, de 29 de enero, y por otra, amplíe y contextualice para su ámbito territorial los contenidos mínimos respetando el perfil profesional del título, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación”*.

De acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas 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 10 de noviembre de 2015, en el que se formulan algunas observaciones, la mayor parte de ellas de estilo y redacciones alternativas a efectos de claridad; casi todas ellas se han incorporado al proyecto.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los

proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 23 de febrero de 2016, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial que han sido analizadas por el órgano promotor de la norma, según resulta del informe de 1 de marzo de 2016 de la directora general de y Enseñanzas de Régimen Especial que figura en el expediente.

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, también se ha circulado el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Sólo algunas han formulado observaciones. Así, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno ha sugerido algunas correcciones de redacción y de técnica normativa. Por su parte, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda propuso la supresión de las referencias al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, y la de la Consejería de Políticas Sociales y Familia solicitó que se incluyese una referencia a las condiciones de accesibilidad que favoreciesen el acceso al currículo de los alumnos con necesidades educativas especiales por discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás. Todas las observaciones han sido aceptadas e incorporadas al proyecto. El resto de Consejerías han remitido un escrito señalando que no efectuaban objeciones.

Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, 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. Consta en el procedimiento, igualmente, la presentación de alegaciones por la Federación Madrileña de Espeleología.

La memoria del análisis de impacto normativo de 16 de enero de 2016 recoge, de conformidad con el apartado 2 del artículo 2.3 del R.D. por el que se regula la memoria del análisis de impacto todos los trámites procedimentales realizados.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

La parte dispositiva de la norma está integrada por ocho artículos, dos disposiciones finales y cuatro anexos.

El proyecto de decreto, según su título, pretende la implantación de un plan de estudios de las enseñanzas necesarias para la obtención del título de Técnico Deportivo en Espeleología. Esta titulación está regulada por el Real Decreto 64/2010, de 29 de enero. Dado que este Real Decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa,

es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

Las enseñanzas deportivas, como hemos hecho referencia anteriormente, están contempladas en el artículo 3.2.h) de la LOE y su desarrollo por el Real Decreto 1363/2007.

De acuerdo con el citado Real Decreto 1363/2007, las enseñanzas deportivas de régimen especial tienen como finalidad preparar a los alumnos para la actividad profesional en el sistema deportivo en relación con una modalidad o especialidad deportiva (artículo 1). Se estructuran en dos grados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64.1 de la LOE, grado medio y grado superior (artículo 4), grados que forman parte de la educación secundaria postobligatoria y de la educación superior, respectivamente.

Las enseñanzas deportivas cuyo currículum se pretende regular en el proyecto de decreto objeto de este dictamen son de Grado Medio por lo que, de acuerdo con el artículo 5.b) del R.D. 1363/2007, deben organizarse “en dos ciclos: ciclo inicial de grado medio y ciclo final de grado medio”.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “objeto de la norma y ámbito de aplicación” determina que la norma tiene por objeto establecer la ordenación del currículum de Grado Medio correspondiente al título de Técnico Deportivo en Espeleología. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 6 LOE:

*“A los efectos de lo dispuesto en esta Ley Orgánica, se entiende por currículum la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas.*”

2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.

Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.

d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.

e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa”.

Igualmente, el artículo 16 del Real Decreto 1363/2007 define el currículo como el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación establecidos para cada ciclo de enseñanza deportiva.

El contenido de la norma proyectada, por tanto, es más amplio que el objeto señalado en el artículo 1 porque, junto a la regulación del currículo propiamente dicho en el artículo 3, se contempla la posibilidad

de proyectos propios de los centros (artículo 4); las condiciones de acceso al ciclo de Grado Medio (artículo 5); la evaluación de la formación (artículo 6); los requisitos de titulación del profesorado (artículo 7) y “*otros aspectos de las enseñanzas conducentes al título de Técnico Deportivo en Espeleología*” (artículo 8), cuestiones éstas que exceden del concepto estricto de “*currículo*”.

El artículo 2 “*Organización de las enseñanzas*”, reproduce, en su apartado 1, el artículo 3 del Real Decreto 64/2010, de manera que establece de manera equivalente al citado artículo que las enseñanzas de Grado Medio conducentes al título de Técnico Deportivo en Espeleología se organizan en dos ciclos, un ciclo inicial y otro final, de Grado Medio en Espeleología, con una duración de 450 y 690 horas, respectivamente.

Al ser las titulaciones objeto del proyecto de decreto de enseñanzas deportivas de régimen especial, resulta de aplicación el artículo 8 del Real Decreto 1363/2007, que organiza esta enseñanza en módulos y los clasifica, para el ciclo de Grado Medio, en comunes, específicos, de formación práctica y el módulo de proyecto final (artículos 8 y 10 del Real Decreto 1363/2007). Por su parte, el artículo 14 del Real Decreto 64/2010 estructura los ciclos de Grado Medio en Espeleología en módulos agrupados en un bloque común y otro específico, e incluye en este último el módulo de formación práctica. La norma proyectada recoge esta organización en el apartado 2 del artículo 2, completado con los anexos II y III del proyecto en el que se contienen los aspectos técnicos, organizativos y metodológicos de cada uno de los módulos del bloque específico.

El artículo 3 se refiere al currículo de acuerdo con la definición dada por el artículo 16 del Real Decreto 1363/2007, “*el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación establecidos para cada ciclo de enseñanza deportiva*”. Por ello, en los apartados de ese precepto se contemplan estos aspectos. Así, el

apartado 1 determina los objetivos generales por remisión a los anexos III y IV del Real Decreto 64/2010. El apartado 2 establece la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales que delimitan el perfil profesional del ciclo de Grado Medio en Espeleología por remisión a los artículos 7 y 11 del citado Real Decreto 64/2010. A los contenidos y métodos pedagógicos se refieren los apartados 3, 4 y 6, por remisión al Decreto 74/2014, de 3 de julio, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del bloque común de Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial (apartado 3 del artículo 3 del proyecto), así como a los anexos I, II y III del proyecto por lo que atañe a los módulos del bloque específico (apartados 4 y 6 del artículo 3 del proyecto). Además el apartado 5 se refiere a los criterios de evaluación, otro de los elementos que deben integrar el currículo, por remisión a los anexos III y IV del Real Decreto 64/2010.

Por otra parte, el currículo de las enseñanzas conducentes a la obtención de las titulaciones objeto del proyecto de decreto, por lo que se refiere al bloque específico, se desarrolla en los anexos II (ciclo inicial) y III (ciclo final) del proyecto de decreto. En cada uno de los módulos, además de fijar el código y duración, se relacionan los objetivos generales y competencias del ciclo, se determina la línea maestra, los contenidos, las estrategias metodológicas y las orientaciones pedagógicas. Dichos módulos son los mismos que los fijados en el artículo 14 del Real Decreto 64/2010 y la asignación horaria respeta los mínimos que contempla el anexo I de la citada norma estatal. Se incrementa el número de horas lectivas dedicada a cada módulo. En cuanto a los contenidos propiamente dichos de los módulos, son, en términos generales, los mismos que los fijados en el Real Decreto 64/2010, con algunas concreciones y ampliaciones.

Determinado el currículo por la Administración educativa, en el presente caso, la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, el apartado 7 del artículo 3 del proyecto, establece que los centros los “*completarán, concretarán y desarrollarán*”, buscando adaptar la programación y metodología a las características del alumnado y a las

posibilidades formativas de su entorno. En este punto cabe indicar que el artículo 121 de la LOE, al regular el proyecto educativo de los centros determina que *“incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa”*. Por su parte, el artículo 6 bis. 5 de la LOE prevé que *“Los centros docentes desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía, tal y como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley”*. De igual manera, el artículo 18 del Real Decreto 1363/2007 establece que el proyecto educativo de los centros *“incorporará la concreción de los currículos”*, así como que los centros desarrollaran los currículos establecidos por la Administración educativa *“buscando adaptar la programación y metodología del currículo a las características del alumnado y a las posibilidades formativas de su entorno”*, lo que se reproduce de manera idéntica en el apartado 7 del artículo 3 del proyecto.

Los apartados 7 y 8 del artículo 3 de la norma proyectada, en cuanto que hacen referencia a los proyectos propios de los centros podrían ubicarse, por razones de sistemática, en el artículo 4 que tiene por título *“proyecto propio del centro”*.

Como acabamos de indicar, en el artículo 4 del proyecto de decreto se regula el proyecto propio del centro. En consonancia con el principio de autonomía consagrado en el artículo 1.i) de la LOE, y desarrollado en el capítulo II del Título IV del citado cuerpo legal, se permite que los centros puedan elaborar proyectos propios, modificando el plan de estudios general, en lo referido al bloque específico, tanto en lo que respecta a los currículos y asignación horaria como a la inclusión de nuevos módulos. En cualquier caso, el apartado 1 del artículo 4, recogiendo la observación formulada por el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, concreta que estos proyectos educativos deberán cumplir con la duración total de las enseñanzas y las asignaciones horarias mínimas recogidas en el proyecto, así como que

habrán de garantizar el cumplimiento de la normativa estatal en cuanto fija los aspectos básicos de estas enseñanzas, esto es, los objetivos generales, resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y contenidos básicos, establecidos en el Real Decreto 64/2010, norma que el precepto cita expresamente.

En el apartado 2 del artículo 4 se establece la necesaria autorización de los proyectos propios de los centros por la Consejería competente en materia de educación, si bien no regula el procedimiento de solicitud ni los requisitos para su autorización, que deja para un momento normativo posterior. A nuestro entender, sería deseable que los aspectos que acabamos de mencionar se incorporaran al proyecto de decreto que estamos dictaminando, ya que, como hemos dicho en numerosas ocasiones, resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen todas las reglas que han disciplinar una materia, de modo que se ofrezca la mayor certeza y seguridad jurídica, que se pierden cuando se ha de acudir a varias normas. Hemos de recordar que la Directriz 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, sobre técnica normativa exige que, en la medida de lo posible, en una misma disposición se regule un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden relación directa con él.

El artículo 5 regula las condiciones de acceso al ciclo de Grado Medio que integran las enseñanzas conducentes a la obtención del título objeto del presente decreto, por remisión, como no podía ser de otro modo, a la normativa estatal constituida por el Real Decreto 1363/2007 y el Real Decreto 64/2010, así como al artículo 64 de la LOE, según el calendario de implantación establecido por la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Asimismo, el artículo 6 contiene una remisión a la normativa estatal en materia de evaluación de la formación.

Ahora bien, el artículo 6, después de remitirse al capítulo IV del Real Decreto 1363/2007 en materia de evaluación, añade otra remisión: *“y a las normas que expresamente dicte la Consejería competente en materia de educación”*.

Entendemos que la citada remisión solo podrá considerarse válida en cuanto que la normativa dictada respete lo dispuesto en los artículos 13 (criterios generales de evaluación), 14 (expresión de los resultados de la evaluación) y 15 (documentos de la evaluación y regulación del proceso) del R.D. 1363/2007. En concreto, el artículo 13.5 de la citada norma prevé:

*“El alumno dispondrá de un máximo de cuatro convocatorias para superar cada uno de los módulos de enseñanza deportiva, excepto para los módulos de formación práctica y de proyecto final, cuyo máximo será de dos convocatorias. Con carácter excepcional, las Administraciones educativas podrán establecer convocatorias extraordinarias o, en su caso, la posibilidad de anular la matrícula, cuando las circunstancias lo aconsejen”*.

Del tenor de este precepto debe deducirse que la competencia de la Comunidad de Madrid para establecer normas en materia de evaluación de la formación podrá limitarse, únicamente, a las posibilidades excepcionales de establecer convocatorias extraordinarias o de anulación de la matrícula.

El artículo 7 del proyecto regula los requisitos de titulación del profesorado por remisión al capítulo X del Real Decreto 1363/2007 y a los artículos 16 y 17 del Real Decreto 64/2010, en cuanto a la normativa estatal, y al artículo 7 del Decreto 74/2014, en cuanto establece en el ámbito de la Comunidad de Madrid los requisitos de titulación del profesorado y, en concreto, para la impartición del módulo de “inglés técnico para Grado Medio”, que responde a la competencia de la

Comunidad de Madrid para establecer un módulo formativo propio autonómico.

El artículo 8 contiene, en su apartado 1, una nueva remisión a la normativa estatal, en concreto a los dos reales decretos tantas veces citados. Se trata de un precepto en el que, bajo la rúbrica “*otros aspectos de las enseñanzas conducentes a los títulos de Técnico Deportivo*” se contemplan, entre otros, aspectos tan diversos como vinculación con otros estudios, módulos de Enseñanza Deportiva que será necesario superar para iniciar el módulo de Formación práctica, la exención total o parcial del módulo de formación práctica, las ratios profesor/alumno de cada módulo de Enseñanza Deportiva, los espacios y equipamientos mínimos de los centros para el ciclo de Grado Medio y las convalidaciones. El artículo se limita a señalar que para las diversas cuestiones que enumera, “*se regirán por lo que al respecto está regulado en el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre y en el Real Decreto 64/2010, de 29 de enero*”.

Al tratarse de remisiones a la legislación básica del Estado, sin introducir novedad alguna, se propone la supresión del 8.1 del proyecto de decreto.

Finalmente, el artículo 8.2 de la norma proyectada contempla la posibilidad de ofertar las enseñanzas en régimen de formación a distancia, con remisión a lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 64/2010 y al artículo 2 de la Orden 1555/2011, de 15 de abril, de la Consejería de Educación, por la que se regula el régimen de enseñanza a distancia para las enseñanzas deportivas en la Comunidad de Madrid.

El artículo 26 del Real Decreto 1363/2007 establece que “*dentro de la oferta del ciclo de enseñanzas deportivas correspondiente, se podrán ofertar a distancia los módulos del bloque común y aquellos otros que disponga el real decreto que establezca el título y las enseñanzas mínimas correspondientes*”. En términos similares se pronuncia el artículo 2 de la

Orden 1555/2011, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

La parte final de la norma proyectada contiene dos disposiciones finales.

La primera de las disposiciones finales 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, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen al día siguiente 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.

No obstante, hemos de efectuar las siguientes observaciones:

En la fórmula promulgatoria, de acuerdo con la Directriz 16 del Acuerdo precitado, sería recomendable suprimir la referencia a la Ley 1/1983 que, acertadamente, ya se incluye en el párrafo sexto de la parte expositiva.

Por otro lado, en el segundo párrafo del artículo 3.8 del proyecto, habría que añadir que la discapacidad ha de ser acreditada, al ser exigible por la propia disposición adicional indicada en el proyecto y proporcionar así mayor seguridad jurídica.

En mérito a cuanto antecede la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

### **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se establecen para la Comunidad de Madrid el plan de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo en Espeleología.

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

Madrid, a 6 de abril de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 4/16

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá nº 30-32 - 28014 Madrid