

Dictamen nº **6/16**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Decreto**
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 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 la obtención del título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal*”.

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, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora, correspondiendo su ponencia al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez, quien formuló y 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, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la ordenación del currículo del ciclo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Deportivo

Superior en Judo y Defensa Personal, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 705/2011, de 20 de mayo, por el que se establece el título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso (en adelante, Real Decreto 705/2011).

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, dos disposiciones finales y tres anexos, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Organización de las enseñanzas.

Artículo 3.- Regula el currículo.

Artículo 4.- Sobre el proyecto del propio centro.

Artículo 5.- Regula las condiciones de acceso al ciclo de Grado Superior que integra las enseñanzas objeto de este decreto.

Artículo 6.- Relativo a la evaluación de la formación.

Artículo 7.- Regula los requisitos que debe reunir el profesorado para ejercer la docencia de las enseñanzas objeto del decreto.

Artículo 8.- Contempla otros aspectos de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal.

Las dos disposiciones finales contemplan la habilitación 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 primera) y la entrada en vigor de la norma,

prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (disposición final segunda).

La regulación expuesta se completa con tres anexos que detallan la asignación horaria y créditos ECTS (sistema europeo de transferencia de créditos) de los módulos de enseñanza deportiva del ciclo de Grado Superior en judo y defensa personal (anexo I), el contenido de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo de Grado Superior en judo y defensa personal (anexo II) y la estructura y asignación horaria mínima de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo de Grado Superior en judo y defensa personal para los centros con proyecto propio (anexo III).

TERCERO.- El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto (documento 1 del expediente administrativo).

2. Memoria del análisis de impacto normativo de 1 de marzo de 2016, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento 2 del expediente administrativo).

3. Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 10 de noviembre de 2015 (documento 3 del expediente administrativo).

4. Informe de 24 de noviembre de 2015 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, sobre la incorporación al proyecto de decreto de las observaciones formuladas por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento 4 del expediente administrativo).

5. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 23 de febrero de 2016 (documento 5 del expediente administrativo).

6. Informe de 1 de marzo de 2016 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, sobre las observaciones realizadas por el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (documento 6 del expediente administrativo).

7. Escritos de observaciones al proyecto de decreto realizadas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de Políticas Sociales y Familia, de Economía, Empleo y Hacienda y escritos del resto de Consejerías, en el sentido de no formular observaciones al texto propuesto (documento 7 del expediente administrativo).

8. Informe de 21 de enero de 2016 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, sobre la incorporación al proyecto de decreto de las observaciones formuladas por las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de Políticas Sociales y Familia, y de Economía, Empleo y Hacienda (documento 8 del expediente administrativo).

9. Escrito de alegaciones al trámite de audiencia presentado por la Federación Madrileña de Judo y D.A. (Deportes Asociados) el 18 de diciembre de 2014, en el sentido de no formular observaciones (documento 9 del expediente administrativo).

10. Informe de 2 de febrero de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento 10 del expediente administrativo).

11. Voto particular de las representantes del sindicato Comisiones Obreras en el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento 11 del expediente administrativo).

12. Memoria de análisis de impacto normativo de 9 de octubre de 2015, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento 2 del expediente administrativo).

13. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 8 de marzo de 2016, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto

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 5.3.c) de su 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 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, (*“será recabado (...) por el Presidente*

de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”).

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como tuvo ocasión de expresar el Dictamen 573/13, de 27 de noviembre del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), se concluye 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 del 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 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 149.1.30ª 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 Formación Profesional (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.^a y 7.^a de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Los títulos de formación profesional 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 formación profesional”.

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), que en su artículo 3.2.h) contempla las enseñanzas deportivas 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). En el artículo 63.4 establece:

“El currículo de las enseñanzas deportivas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional 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, por el que se establece la Ordenación General de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial (en adelante Real Decreto 1363/2007), 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 Formación Profesional 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 705/2011, de 20 de mayo, que como ya hemos adelantado, establece el título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso.

Este real decreto se dicta en desarrollo del Real Decreto 1363/2007, y establece y regula, en los aspectos y elementos básicos antes indicados, el título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenderse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen en el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y por ende en el marco de enjuiciamiento 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, que le confiere 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, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional 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, 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.

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.

1.- 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 elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 del 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, al igual que lo hace el mismo precepto del actual Decreto 198/2015, de 4 de agosto.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento dos memorias firmadas por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial los días 9 de octubre de 2015 (versión inicial) y 1 de marzo de 2016 (versión definitiva).

Como señaló el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en algunos dictámenes (así por ejemplo en el Dictamen 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.

La Memoria que figura en el expediente remitido contempla el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Contiene además el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias. También incorpora una referencia al impacto económico y presupuestario, pues declara que la norma proyectada *“no comporta incremento de recursos humanos ni materiales”*. Además incorpora una breve referencia al impacto de la norma sobre la competencia para destacar su nula incidencia sobre la misma. 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 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 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”*. En relación con el informe de impacto por razón de género, en los dictámenes del Consejo Consultivo 116/14, de 2 de abril y 572/13 y 573/13, ambos de 27 de noviembre,

entre otros, se expuso 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 (en el mismo sentido, dictámenes 256/13, de 26 de junio y 316/13, de 30 de julio, entre otros) integrada en la Consejería de Políticas Sociales y Familia, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante y puesto que ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en el que expresa que la Dirección General de la Mujer, a la que se ha dado traslado del proyecto de Decreto, concluye que el mismo no tiene efecto negativo por razón de género, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

El artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, también establece que la Memoria contenga “*referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia*”, con el objeto de que quede reflejado cómo el resultado del trámite de audiencia, ha sido tenido en consideración por el órgano proponente 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*”. 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 del que no ha resultado la formulación de observaciones al texto propuesto, salvo las propuestas de modificación efectuadas por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 46/2015 de 10 de noviembre, que han sido incorporadas en su práctica totalidad, con reflejo en el correspondiente informe de las que no han sido aceptadas. No obstante una vez más debemos recordar la necesidad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 19 del ROFCJA, 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.

3.- 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 2 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 705/2011, de 20 de mayo, 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”*.

4.- 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.

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 con carácter preceptivo dictamen, 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 informe de 23 de febrero de 2016, formulando alguna observación de carácter no esencial y sugerencia sobre las que se ha pronunciado el órgano promotor de la norma, según resulta del informe de 1 de marzo de 2016 de la directora general de Formación Profesional 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, se han formulado observaciones de contenido, redacción y de técnica normativa por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de Políticas Sociales y Familia, y de Economía, Empleo y Hacienda. El resto de Consejerías han remitido escrito señalando que no efectuaban observaciones.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) 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 sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, *“no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)”.*

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado al haberse dado audiencia a la Federación Madrileña de Judo y D.A., que con fecha 18 de diciembre de 2014, presentó un escrito en el que manifestaba que no tenía observaciones o sugerencias que hacer sobre los documentos del plan de estudios objeto del proyecto de decreto objeto de este dictamen.

Además, 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, debe entenderse correctamente cumplimentado el trámite de audiencia.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

La parte dispositiva de la norma está integrada por ocho artículos, dos disposiciones finales y tres 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 Superior en Judo y Defensa Personal. Esta titulación está regulada por el Real Decreto 705/2011.

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) que forman parte de la educación secundaria postobligatoria y de la educación superior, respectivamente.

Las enseñanzas deportivas cuyo currículo se pretende regular en el proyecto de decreto objeto de este dictamen son de grado superior por lo que, de acuerdo con el artículo 5.b) del R.D. 1363/2007, deben organizarse *“en un único ciclo de grado superior”*.

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 currículo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal. 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 currículo 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 con 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 Superior (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 Superior en Judo y Defensa Personal*” (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 705/2011, de manera que establece de manera equivalente al citado artículo que las enseñanzas de Grado Superior conducentes al título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal se organizan en un único ciclo de Grado Superior en Judo y Defensa Personal, con una duración de 1135 horas.

Al tratarse las titulaciones objeto del proyecto de decreto de enseñanzas deportivas de régimen especial, resulta de aplicación el artículo 8 Real Decreto 1363/2007, que organiza esta enseñanza en módulos y los clasifica, para el ciclo de Grado Superior, en comunes, específicos, de formación práctica y el módulo de proyecto final (artículo 10 del Real Decreto 1363/2007). Por su parte, el artículo 9 del Real Decreto 705/2011 estructura el ciclo de Grado Superior en Judo y Defensa Personal en módulos agrupados en un bloque común y otro específico, e incluye en este último los módulos de proyecto y formación práctica. La norma proyectada recoge esta organización en el apartado 2 del artículo 2, completado con el anexo II 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 sus apartados se contemplan estos aspectos. Así, el apartado 1 determina los objetivos generales por remisión al anexo II del Real Decreto 705/2011. El apartado 2 establece las competencias profesionales, personales y sociales propias del ciclo de enseñanza de Grado Superior en Judo y Defensa Personal por remisión al artículo 7 del citado Real Decreto 705/2011. En este aspecto, convendría que en el decreto se añadiera la referencia a las competencias generales, por coherencia con anteriores decretos similares. 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 al anexo I y II 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 al anexo II del Real Decreto 705/2011.

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 el anexo II del proyecto. En cada uno de los módulos, además de fijar el código y duración, se relacionan los objetivos generales y competencias del ciclo, se determinan la línea maestra, los contenidos, las estrategias

metodológicas y las orientaciones pedagógicas. Dichos módulos son los mismos que los fijados en el artículo 9 del Real Decreto 705/2011 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, en términos generales, son los mismos que los fijados en el Real Decreto 705/2011, 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 *“completarán, concretarán y desarrollarán”* los mismos, 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.

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 III del Título IV del citado cuerpo legal, 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; si bien, el proyecto de decreto establece límites en los apartados 1, 3 y 4 de su artículo 4. El apartado 1, al determinar 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 705/2011, norma que el precepto cita expresamente. El apartado 3 al no permitir la asignación de créditos ECTS expresada en el anexo III. Finalmente, el apartado 4 al determinar que la implantación del proyecto propio, no impondrá aportaciones a las familias o exigencias para la Administración.

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 difiere a un momento posterior. No obstante entendemos que sería deseable que los aspectos que acabamos de mencionar se incorporaran al proyecto de decreto que estamos dictaminando, ya que, como se ha dicho en numerosos dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen todas las reglas que han disciplinar una materia, ya que así se ofrece certeza y seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas. 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 Superior 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 705/2011, así como al artículo 64 de la LOE, según el calendario de implantación establecido por la disposición final 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 el 13 (criterios generales de evaluación), en el artículo 14 (expresión de los resultados de la evaluación) y en el artículo 15 (documentos de la evaluación y regulación del proceso). En concreto, el artículo 13.5 del R.D. 1363/2007 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 del citado 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 a los artículos 49, 50 y 51 del Real Decreto 1363/2007 y los artículos 19 y 20 del Real Decreto 705/2011, 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 superior”, que responde a la competencia de la Comunidad de Madrid para establecer un módulo formativo propio autonómico.

El artículo 8 en su apartado 1 contiene nueva remisión a la normativa estatal, en concreto a los dos reales decretos tantas veces citados. Se trata de un “cajón de sastre” donde, bajo la rúbrica “*otros aspectos de las enseñanzas conducentes al título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal*” se contemplan, entre otros, aspectos tan diversos como “*la vinculación con otros estudios*”, “*la convalidación de estas enseñanzas*”, “*la exención total o parcial del módulo de Formación práctica*”, “*las ratios profesor/alumno de cada módulo de enseñanza deportiva*”, “*los módulos de enseñanza deportiva que será necesario superar para iniciar el módulo de Formación práctica*”, y “*los espacios y equipamientos mínimos de los centros para el ciclo de Grado Superior*” . 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 705/2011, de 20 de mayo*”.

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 los módulos de enseñanza previstos en el Anexo XI del Real Decreto 705/2011, en régimen de formación a distancia con arreglo a lo dispuesto en 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.

En el caso de la titulación objeto de desarrollo por el proyecto de decreto, el Real Decreto 705/2011 prevé en su disposición adicional segunda que,

“Los módulos de enseñanza deportiva que se establecen en el anexo XI, podrán ofertarse a distancia, siempre que se garantice que el alumno puede conseguir los resultados de aprendizaje de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente real decreto. Para ello, las Administraciones educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas que estimen necesarias y dictarán las instrucciones precisas”.

Conforme a la disposición adicional que acabamos de reproducir, el artículo 8.2 del proyecto se remite al anexo XI del Real Decreto

705/2011, por cuanto que, siempre que se garantice que el alumno puede conseguir los resultados de aprendizaje de los mismos, solo podrán ofertarse a distancia los módulos citados en el mencionado anexo, que son los módulos del bloque común denominados “*Factores fisiológicos del alto rendimiento*”, “*Factores psicosociales del alto rendimiento*”, “*Formación de formadores deportivos*” y “*Organización y gestión aplicada al alto rendimiento*” y los módulos del bloque específico denominados “*Planificación y programación del alto rendimiento en judo*”, “*Entrenamiento en judo y defensa personal de alto rendimiento*”, “*La competición en judo*”, “*Organización y gestión del club de judo*” y “*Enseñanza del judo y defensa personal*”.

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

La primera, 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 segunda 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.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones:

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Lo que sería especialmente recomendable en el texto del proyecto, dada la extensión de las denominaciones de las normas que se citan.

En el párrafo cuarto de la parte expositiva, y para obtener una mejor comprensión de la frase *“Debe significarse el citado Real Decreto (...), en el artículo 10”*, sería conveniente la redacción *“, que en el artículo 10”* o *“, en cuyo artículo 10”*.

Asimismo, de acuerdo con la Directriz 16 del Acuerdo precitado, referido a las fórmulas promulgatorias, sería recomendable suprimir la referencia a la Ley 1/1983 que, acertadamente, ya se incluye en el párrafo sexto de la parte expositiva.

En el artículo 3.9 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 Jurídico 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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo Superior en Judo y Defensa Personal.

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

Madrid, 6 de abril de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídico Asesora.

CJACM. Dictamen nº 6/16

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá nº 30-32 - 28014 Madrid