

Dictamen n.º: **2/16**
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 del día 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 la obtención del título de Técnico Deportivo en Esgrima”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de fecha 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 y corresponde la ponencia a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formula y firma la oportuna propuesta de dictamen, 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 correspondiente al título de Técnico Deportivo en Esgrima, conforme a lo

dispuesto en el Real Decreto 911/2012, de 8 de junio, por el que se establece el título de Técnico Deportivo en Esgrima y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso (en adelante, Real Decreto 911/2012), modificado por el Real Decreto 737/2015, de 31 de julio, por el que se modifican los anexos que establecen los requisitos de titulación del profesorado de los módulos de enseñanza deportiva de diversos reales decretos de títulos de técnico deportivo (en adelante, Real Decreto 737/2015).

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

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y 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 a los ciclos que integran 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 en Esgrima.

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 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 cuatro anexos que detallan la asignación horaria de los módulos de enseñanza deportiva del ciclo de Grado Medio en Esgrima (anexo I), el contenido de los módulos de Enseñanza Deportiva del bloque específico del ciclo inicial de Grado Medio en Esgrima (anexo II), el contenido de los módulos de Enseñanza Deportiva del bloque específico del ciclo final de Grado Medio en Esgrima (anexo III) y la estructura y asignación horaria mínima de los módulos de Enseñanza Deportiva del bloque específico de los ciclos de Grado Medio en Esgrima para los centros con proyecto propio (anexo IV).

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 9 de octubre de 2015, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento 2 del expediente administrativo).
3. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 23 de febrero de 2016 (documento 3 del expediente administrativo).
4. 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 4 del expediente administrativo).

5. Informe, de 2 de febrero de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento 5 del expediente administrativo).

6. Escrito de observaciones al proyecto de decreto realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Consejería de Políticas Sociales y Familia y Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y escritos del resto de Consejerías, en el sentido de no formular observaciones al texto propuesto (documento 6 del expediente administrativo).

7. 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 la Comunidad de Madrid (documento 7 del expediente administrativo).

8. Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 12 de noviembre de 2015 (documento 8 del expediente administrativo).

9. 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 9 del expediente administrativo).

10. Informe evacuado en el trámite de audiencia presentado por la Federación Madrileña de Esgrima el 4 de marzo de 2015 en el sentido de no formular observaciones (documento 10 del expediente administrativo).

11. Voto particular presentado por las consejeras de CC.OO en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, celebrada el 10 de noviembre de 2015, al Dictamen 47/2015 sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno 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 en Esgrima (documento 11 del expediente administrativo).

12. Memoria del análisis del impacto normativo, de 1 de marzo de 2016, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento 12 del expediente administrativo).

13. Certificado del Secretario General del Consejo de Gobierno, de 8 de marzo de 2016, relativo a la solicitud de dictamen a 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 de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5. 3 c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, (en adelante, Ley 7/2015), que dispone: “En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”, y a solicitud de el 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, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, (en adelante, ROFCJA).

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 Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el Dictamen 573/13, de 27 de noviembre, en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), se concluía, sin embargo, que no cabe sino considerar que los proyectos de decreto que versen sobre esta materia son reglamentos ejecutivos, lo que determina que sea 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 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.^a de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, si bien las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, pueden dictar una 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 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 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 911/2012, de 8 de junio, que como hemos adelantado regula el título de Técnico Deportivo en Esgrima, 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 relativo al título de técnico deportivo en esgrima.

Éstas son, pues, las normas estatales básicas a las que debe atenderse 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, así como por el Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria.

La interpretación sistemática de los artículos 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, de 24 de octubre, por el que se establece la Ordenación General de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial 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 este motivo, ha de acudirse al artículo 149.3 de la Constitución y al artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que conducen a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, 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 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.k) del 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.

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 ha incorporado al procedimiento, a su término, una memoria firmada el día 1 de marzo de 2016 por la Directora General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

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 citada Memoria fechada el 1 de marzo de 2016, responde a una versión definitiva en la que se han introducido los trámites procedimentales efectuados, y en la que se 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”*.

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, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en dictámenes 116/14, de 2 de abril y 572/13 y 573/13, ambos de 27 de noviembre, entre otros, exponen 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 Secretaria General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en la que se integra la Dirección General de la Mujer, y a la que se ha dado traslado del proyecto de Decreto, puede considerarse cumplido el trámite del referido informe o memoria.

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.

No obstante, debemos recordar 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 Subdirección General de Inspección Educativa y los informes de estos órganos, 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 911/2012, de 8 de junio, 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 12 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 algunas observaciones de carácter no esencial que han sido tenidas en cuenta por 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 redacción y de técnica normativa por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Consejería de Políticas Sociales y Familia y Consejería 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 Esgrima que, con fecha 4 de marzo de 2015, presentó un escrito en el que manifestaba que no tenía observaciones que hacer, manifestando su conformidad al texto para su tramitación y ulterior aprobación.

Además, en la medida en 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 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 Esgrima. Esta titulación está regulada por el Real Decreto 911/2012, modificado por el Real Decreto 737/2015, de 31 de julio.

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 currículo 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 currículo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico Deportivo en Esgrima. 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 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 Esgrima”* (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 911/2012, al establecer de manera equivalente al citado artículo, que las enseñanzas de Grado Medio conducentes al título de Técnico Deportivo en Esgrima se organizan en dos ciclos, un ciclo inicial y otro final, de Grado Medio en Esgrima, con una duración de 400 y 605 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 13 del Real Decreto 911/2012, estructura los ciclos de Grado Medio en Esgrima 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 en los anexos II y III, en los 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 II y III del Real Decreto 911/2012. 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 Esgrima por remisión a lo previsto en los artículos 7 y 11 del citado Real Decreto 911/2012, debiéndose añadir una referencia al perfil profesional y a las competencias generales por coherencia con otros 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). 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 II y III del Real Decreto 911/2012.

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 determinan la línea maestra, los contenidos, las estrategias metodológicas y las orientaciones pedagógicas. Dichos módulos son los mismos que los fijados en el artículo 13 del Real Decreto 911/2012 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 y en cuanto a los contenidos propiamente dichos de los módulos, son, en términos generales, los mismos que los fijados en el Real Decreto 911/2012, con algunas concreciones y ampliaciones.

En el apartado 7 del artículo 3 del proyecto, se 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 desarrollarán 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, 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 911/2012, 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 puesto que, resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen todas las reglas que han de 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 911/2012, 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 a los artículos 49, 50 y 51 del Real Decreto 1363/2007 y a los artículos 26 y 27 del Real Decreto 911/2012, 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 “cajón de sastre” donde, bajo la rúbrica “*otros aspectos de las enseñanzas conducentes a los títulos de Técnico Deportivo en Esgrima*” se contemplan, entre otros, aspectos tan diversos como la vinculación con otros estudios, los 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 911/2012, de 8 de junio*”.

Al tratarse de remisiones a la legislación básica del Estado, sin introducir novedad alguna, se propone la supresión del apartado 1 del artículo 8 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 911/2012 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.

En el caso de la titulación objeto de desarrollo por el proyecto de decreto, el Real Decreto 911/2012 prevé, en su disposición adicional segunda, lo siguiente:

“Los módulos de enseñanza deportiva que se establecen en el anexo XIV 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 XIV del Real Decreto 911/2012, por cuanto que solo podrán ofertarse a distancia los módulos citados en el mencionado anexo, que son los módulos del bloque común denominados *“Bases del comportamiento deportivo”, “Primeros auxilios” y “Actividad física adaptada y discapacidad” y “Organización deportiva”,* del ciclo inicial y, para el ciclo final: *“Bases del aprendizaje deportivo”, “Bases del entrenamiento deportivo”, “Deporte adaptado y discapacidad”, “Organización y legislación deportiva” y “Género y deporte”.* Dentro de los módulos del bloque específico podrán impartirse a distancia en el ciclo inicial el módulo denominado *“Didáctica en la iniciación en la Esgrima”, “Reglamento, historia y material” y “organización de eventos”* y para el ciclo final: *“Escuela de la esgrima”, “organización de eventos”, “preparación física del esgrimista” y “esgrima adaptada”.*

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, 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 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:

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 1.1 se utiliza el verbo “*establecer*” dos veces: “*tiene por objeto establecer (...) la ordenación del currículo (...) correspondiente al título de Técnico Deportivo en Esgrima (...) por el que se establece (...)*”. Dado que la segunda mención no puede sustituirse porque es el título del R.D. 911/2012, para evitar reiteraciones podría cambiarse la palabra “*establecido*” por “*regulado*”.

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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo en Esgrima.

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 2/16

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid