

Dictamen n.º: **8/16**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **06.04.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de seis 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 superior en salvamento y socorrismo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 9 de marzo de 2016, que tuvo entrada en este órgano el 21 de marzo, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora correspondiendo su ponencia al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de seis de abril de 2016.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende, según manifiesta su parte expositiva, aprobar en el ámbito de la Comunidad el currículo de

las enseñanzas deportivas conducentes a la obtención del citado título desarrollando el marco normativo estatal fijado en el Real Decreto 879/2011, de 24 de junio, por el que se establece el título de Técnico Deportivo Superior en Salvamento y Socorrismo y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso, modificado por el Real Decreto 94/2014, de 17 de febrero, por el que se adaptan determinados títulos de técnico deportivo superior, en cuanto a la distribución horaria y de créditos ECTS de los módulos, conforme al Espacio Europeo de Educación Superior.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

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

Artículo 2.- Bajo la rúbrica “organización de las enseñanzas” establece la articulación de las enseñanzas en un único ciclo de grado superior estructurado en un bloque común y un bloque específico.

Artículo 3.- Regula el currículo.

Artículo 4.- Contempla la posibilidad de un proyecto propio del centro que imparte las enseñanzas.

Artículo 5.- Remite a la normativa estatal el acceso al ciclo de grado superior.

Artículo 6.- Establece la normativa aplicable a la evaluación de la formación establecida en el Decreto.

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

Artículo 8.- Remite a la normativa estatal determinados aspectos de estas enseñanzas y contempla la posibilidad de impartición a distancia de ciertos módulos

Disposición final primera.- Habilita a la Consejería para el desarrollo normativo del Decreto.

Disposición final segunda.- Fija la fecha de entrada en vigor de la norma.

Anexo I.- Establece la asignación horaria y los créditos ECTS de los módulos de las enseñanzas objeto del Decreto, tanto del bloque común como del específico.

Anexo II.- Contempla el contenido de los módulos del bloque específico.

Anexo III.- establece la estructura y asignación horaria mínima de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico para los centros con proyecto propio.

TERCERO.- El expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos:

1. Proyecto de decreto
2. Memoria de análisis de impacto normativo de 1 de marzo de 2016, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.
3. Anexo a la memoria del análisis de impacto normativo consistente en el proyecto de decreto.

4. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 12 de noviembre de 2015.

5. Informe de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechado el 24 de noviembre de 2015 respecto a las observaciones formuladas por la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

6. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitido el 23 de febrero de 2016.

7. Informe de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechado el 1 de marzo de 2016 respecto a las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

8. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; Políticas Sociales y Familia y Economía, Empleo y Hacienda que formulan diversas consideraciones al proyecto de Decreto así como escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Sanidad; Transportes, Infraestructuras y Vivienda y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que no formulan observaciones.

9. Informe de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechado el 21 de enero de 2016 respecto a las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas.

10. Escrito de 24 de julio de 2015 de la Federación Madrileña de Salvamento y Socorrismo manifestando su conformidad con el proyecto de Decreto.

11. Informe de 2 de febrero de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

12. Voto particular de las representantes de Comisiones Obreras en el Consejo Escolar fechado el 11 de noviembre de 2015.

13. Memoria del análisis de impacto normativo de 9 de noviembre de 2015, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

14. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno en cuanto al cumplimiento del trámite de información al Consejo de la solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora.

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 la Ley 7/2015, que dispone: “En especial 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 b) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), por lo que nos encontraríamos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

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

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica. A este respecto el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), consideró que no cabía sino entender que los proyectos de decreto que versen sobre esta materia son reglamentos ejecutivos, lo que determinaba el que fuera preceptivo el dictamen del órgano consultivo.

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.

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

especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

La interpretación sistemática del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en relación con los artículos 6 bis y 64 de la LOE, 16 del Real Decreto 1363/2007 de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial y 13 del citado Real Decreto 879/2011.

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.

La Ley del Gobierno es aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición final 7ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que establece su entrada en vigor el próximo 2 de octubre.

En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en materia de enseñanza, según lo dispuesto en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y los Decretos 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y 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.

En concreto, la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (artículo 7.1 del Decreto 198/2015), es el centro directivo competente en cuanto al desarrollo curricular de las enseñanzas de régimen especial entre las que se encuentran las deportivas.

En el expediente consta una memoria de impacto normativo que recoge el objeto y contenido del proyecto de decreto.

Según expone la citada memoria, se pretende desarrollar, además de la LOE, lo dispuesto en los citados Reales Decretos 1363/2007, y 879/2011, este último modificado por el Real Decreto 94/2014. La memoria pone de relieve que los contenidos del citado Real Decreto han sido ampliados para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por la Orden ECD/2409/2012, de 30 de octubre.

Respecto de la oportunidad de la norma destaca que existen dos solicitudes de centros privados para impartir estas enseñanzas.

También expone que la norma proyectada no comporta incremento de recursos humanos ni materiales puesto que no existen centros públicos que impartan estas enseñanzas sin que su aprobación tenga efecto alguno en materia de competencia ni en la familia, infancia y adolescencia conforme establece 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.

El artículo 24.1 b) de la Ley del Gobierno exige que se elabore un informe sobre el impacto por razón de género.

En la memoria de impacto elaborada por la mencionada Dirección General se indica que el proyecto de decreto *“no supone discriminación de género en las medidas que se establecen en el mismo”*.

Se invoca, a los efectos de justificar la elaboración de la memoria de impacto de género por el centro directivo autor de la propuesta, lo dispuesto en el artículo 5, epígrafe 5.1 de la Orden 1668/2003, de 24 de octubre, del consejero de Presidencia, relativa a la tramitación de asuntos ante el Consejo de Gobierno y su Comisión Preparatoria.

Como ya destacó en reiteradas ocasiones el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género es la Dirección General de la Mujer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas

Sociales y Familia y, como indicó en el Dictamen 276/14, de 18 de junio, la citada Orden 1668/2003, además de no poder prevalecer frente a un decreto del Consejo de Gobierno, no consta que haya sido publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de la Comunidad de Madrid conforme exige el artículo 51 de la Ley 1/1983, de gobierno y administración de la Comunidad de Madrid.

De todas formas y puesto que ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia en la que se integra la Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, dispone que una vez elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen.

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado en la medida en que, 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 en el que se formulan algunas observaciones, todas ellas de estilo. En este punto es importante recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la citada ley, 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.

Se ha concedido audiencia a la Federación Madrileña de Salvamento y Socorrismo conforme el artículo 36 c) de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al remitirse el informe al Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, cuyo letrado-jefe ha emitido informe al proyecto de decreto con el visto bueno del abogado general.

El citado informe considera que debería haberse justificado la regulación de los módulos “*Formación práctica*” y “*Proyecto final*” especialmente por parte del Consejo Escolar, se considera que debería regularse la autorización de los centros y no derivar tal autorización a una regulación posterior y advierte que las habilitaciones contenidas en el proyecto de Decreto a la potestad reglamentaria del Consejero deben limitarse a cuestiones secundarias y puramente operativas.

No obstante, de conformidad con el artículo 19 del ROFCJA, debemos reiterar la necesidad de que los expedientes se remitan completos a este órgano consultivo, pues en la Memoria se alude a las consultas evacuadas a la Dirección General de Juventud y Deportes, a la Dirección General de Becas y Ayudas a la Educación, a la Subdirección General de Centros de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial y a la Subdirección General de Inspección Educativa, cuyos informes no figuran en el expediente examinado.

Consta igualmente en el expediente el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 210/2003 que establece la

obligación de las Consejerías que soliciten dictamen al Consejo de Estado de poner en conocimiento del Consejo de Gobierno tal solicitud cuando se trate de reglamentos ejecutivos o revisiones de oficio y recursos extraordinarios de revisión respecto de actos del propio Consejo.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Tal y como se ha expuesto, el proyecto objeto del presente dictamen establece los planes de estudios de las enseñanzas para la obtención del título de Técnico Deportivo Superior en Salvamento y Socorrismo.

Así se recoge expresamente en el artículo 1 del proyecto.

El artículo 2 recoge una remisión directa al artículo 3 del Real Decreto 879/2011 en cuanto a la articulación de estas enseñanzas en un único ciclo de grado superior con una duración de 875 horas mediante módulos agrupados en un bloque común y un bloque específico.

El artículo 3 contiene tres tipos de remisiones. De un lado se remiten los objetivos generales, las competencias, los resultados de aprendizaje y los criterios de evaluación de los módulos del bloque específico a lo dispuesto en el Real Decreto 879/2011. Se observa que en el texto del proyecto de decreto que se analiza existe únicamente una remisión a los preceptos que regulan las competencias profesionales, personales, y sociales de cada uno de los ciclos (artículo 7) y se omite la remisión a los que regulan la competencia general.

El currículo del bloque común se remite a la regulación general contenida en el Decreto 74/2014, de 3 de julio.

El precepto se remite igualmente a los anexos del proyecto de Decreto en cuanto a la asignación horaria y los créditos ECTS (Anexo I). Igualmente se remite al Anexo II en cuanto a los objetivos generales, las competencias, la línea maestra, los contenidos, las estrategias metodológicas y las orientaciones pedagógicas se remiten en el Anexo II.

El artículo 4 contempla el proyecto propio del centro que podrá, respetando la duración total de las enseñanzas y las asignaciones horarias mínimas, modificar el plan de estudios general previsto en el proyecto, posibilidad contemplada en el artículo 18 del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial.

Ha de reiterarse lo indicado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 278/14, de 18 de junio, en cuanto a que el proyecto propio del centro no puede desvirtuar el contenido del currículo establecido reglamentariamente.

Precisamente por ello se exige que la Consejería establezca el procedimiento de solicitud y los requisitos para su autorización. Ahora bien, parece inadecuado, tanto desde la mera técnica normativa como desde el principio de jerarquía normativa, el que se remita a una regulación futura la determinación de los requisitos para que un proyecto educativo sea autorizado.

El artículo 5 remite igualmente el acceso al ciclo de grado superior a lo dispuesto en la normativa estatal tanto de carácter general para las enseñanzas deportivas (Real Decreto 1363/2007) como específica para el título de técnico superior en salvamento y socorrismo (Real Decreto 879/2011) añadiendo a partir del curso 2016-2017 lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/2013.

De igual forma se remiten a la normativa estatal el artículo 6 en cuanto a la evaluación y el artículo 7 en cuanto a los requisitos de titulación del profesorado. En este último caso se contiene también una remisión al Decreto 74/2014 cuyo único efecto práctico es lo relativo al profesorado de los módulos de inglés puesto que en lo demás se remite igualmente a la normativa estatal.

Por último el artículo 8 contiene nuevas remisiones a la normativa estatal en una serie de materias y posibilita el que los módulos previstos en el Anexo XII del Real Decreto 879/2011 puedan ser impartidos a distancia conforme la Orden 1555/2011, de 15 de abril, siendo esa previsión conforme con la disposición adicional 2ª del Real Decreto 879/2011

En cuanto a la disposición final 1ª que habilita genéricamente a la Consejería para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación del Decreto, conviene recordar los límites de la potestad reglamentaria de los Consejeros prevista en el artículo 41 d) de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Respecto al contenido de los Anexos, el Anexo I respeta lo dispuesto en el Real Decreto 879/2011 respecto a la asignación horaria y los créditos ECTS.

El Anexo II reproduce casi literalmente el contenido de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del Real Decreto 879/2011 por lo que el Anexo III se remite al proyecto propio del centro en cuanto a la adición de las horas necesarias para completar las 675 horas asignadas al bloque específico. Por ello nos reiteramos en lo ya indicado sobre el proyecto propio de los centros educativos que impartan estas enseñanzas.

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, ha de destacarse, como ya se ha indicado, el abuso de las remisiones tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de Decreto. Como hemos indicado en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos esta técnica normativa no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa educativa y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución.

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

En el apartado 2 del artículo 2 existe una errata y la abreviatura ECTS se utiliza antes (artículo 1.1) de su explicación (artículo 3.4)

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

CONCLUSIÓN

Procede someter al Consejo de Gobierno 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 salvamento y socorrismo, para que se apruebe

con la fórmula “*de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*”, sin perjuicio de las consideraciones expuestas, todas ellas de carácter no esencial.

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 8/16

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid.