

Dictamen n^o: **44/15**
Consulta: **Consejera de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **11.02.15**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de febrero de 2015, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de técnico deportivo en vela con aparejo fijo y de técnico deportivo en vela con aparejo libre.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 19 de diciembre de 2014, que ha tenido entrada en este órgano el día 8 de enero de 2015, formula preceptiva consulta, con carácter de urgencia, a este Consejo Consultivo correspondiendo su ponencia a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 11 de febrero de 2015.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende, según manifiesta su parte expositiva, aprobar en el ámbito de la Comunidad los planes de estudios de las enseñanzas necesarias para la obtención de los títulos de técnico

deportivo en vela con aparejo fijo y de técnico deportivo en vela con aparejo libre.

El proyecto de Decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, una disposición adicional, una derogatoria, dos finales y cinco anexos, con arreglo al siguiente esquema:

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

Artículo 2.- Fija la organización de las enseñanzas.

Artículo 3.- Regula el currículo.

Artículo 4.- Contempla el proyecto propio del centro.

Artículo 5.- Regula los accesos a los diferentes ciclos educativos así como la evaluación.

Artículo 6.- Remite la evaluación de la formación a la normativa aplicable.

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

Artículo 8.- Contempla otros aspectos de estas enseñanzas (vinculación y relaciones con otros estudios así como la posibilidad de formación a distancia).

Disposición adicional única.- Regula la matriculación simultánea en ambos ciclos finales y la obtención de los dos títulos.

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

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

Anexo I.- Establece la asignación horaria de los módulos de enseñanza deportiva de los diferentes ciclos de Grado Medio en Vela.

Anexo II.- Detalla los contenidos de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo inicial de grado medio en vela con aparejo fijo y aparejo libre.

Anexo III.- Detalla los contenidos de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo final de grado medio en vela con aparato fijo (AF).

Anexo IV.- Detalla los contenidos de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo final de grado medio en vela con aparato libre (AL).

Anexo V.- Establece la estructura y asignación horaria de los módulos de enseñanza deportiva de los ciclos de grado medio en vela para los centros con proyecto propio.

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

1. Proyecto de decreto (folios 1-40).
2. Memoria de análisis de impacto normativo de 11 de diciembre de 2014, realizada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (folios 41 a 45).
3. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 2 de octubre de 2014 (folios 46 a 63).
4. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechado el 29 de octubre de

2014 respecto a las observaciones formuladas por la Abogacía General (folios 64-65).

5. Informe de 18 de septiembre de 2104 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (folios 66 a 69).

6. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Empleo, Turismo y Cultura, Economía y Hacienda, Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Transportes, Infraestructuras y Vivienda, Sanidad y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que no formulan observaciones al anteproyecto así como de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales que sí formula observaciones (folios 70-78)

7. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechado el 29 de octubre de 2014 respecto a las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas (folio 79).

8.- Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 25 de febrero de 2014 (folios 80 a 90).

9. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechado el 29 de octubre de 2014 respecto a las observaciones formuladas por el Consejo Escolar (folio 91).

10.- Escrito de 13 de marzo de 2014 de la Federación Madrileña de Vela en el que manifiesta su conformidad con el contenido de la propuesta de decreto.

11. Certificación del viceconsejero de Presidencia e Interior y secretario general del Consejo de Gobierno por la que se hace constar que el Consejo

de Gobierno en su reunión de 18 de diciembre de 2014, a propuesta de la consejera de Educación, Juventud y Deporte, adoptó el informe relativo a la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo sobre el presente proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación 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, como

ya tuvimos ocasión de expresar en nuestro 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), concluíamos que no cabe sino considerar que los proyectos de decreto que versen sobre esta materia son reglamentos ejecutivos, lo que determina que es preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

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, 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 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (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 20 del Real Decreto 935/2010, de 23 de julio, por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo en vela con aparejo fijo y Técnico Deportivo en vela con aparejo libre y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso (todos ellos de carácter básico) permite afirmar que el proyecto de decreto

sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

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

En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en materia de enseñanzas deportivas, según lo dispuesto en los Decretos 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 126/2012, de 25 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte. En concreto, a la Dirección

General de Educación Secundaria, Formación Profesional y enseñanzas del Régimen Especial (artículo 7.1 del Decreto 126/2012) es el centro directivo competente en cuanto al desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de las enseñanzas de competencia de la Dirección General, en el presente caso las enseñanzas deportivas de técnico deportivo en vela con aparejo fijo y técnico deportivo en vela con aparejo libre.

En el expediente consta una memoria de impacto normativo de 11 de diciembre de 2014 que recoge el objeto y contenido del proyecto de decreto.

Destaca la citada memoria que se pretende desarrollar, además de la Ley Orgánica de Educación, lo dispuesto en los Reales Decretos 1363/2007 y 935/2010 y se indica que la necesidad de la norma responde a la solicitud efectuada por la Federación madrileña de vela de creación de un centro para impartir estas enseñanzas.

También expone que la norma proyectada no comporta incremento de recursos humanos ni materiales puesto que en el momento actual la Consejería no tiene centros públicos en los que se impartan estas enseñanzas.

Asimismo añade que la implantación de estas enseñanzas *“no supone ningún impacto, sobre la situación actual, en los sectores colectivos o agentes afectados ni tendrá ninguna incidencia sobre competencia”*.

Se recoge igualmente un resumen de las alegaciones formuladas por los distintos órganos intervinientes en el procedimiento de elaboración y se explica la acogida o no de las citadas alegaciones.

No obstante, es necesario indicar que la elaboración de una memoria de impacto normativo no supone el que no se deba incluir en el expediente la totalidad de las actuaciones realizadas y en la memoria se alude a un informe

evacuado a solicitud del viceconsejero de la vicepresidencia sobre la posibilidad de unificar este proyecto con el de técnicos superiores sin que ni la petición ni la contestación obren en el expediente. Esta omisión ya se ha puesto de manifiesto por este Consejo en los dictámenes 22/15 y 23/15, de 28 de enero.

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.

Este Consejo viene destacando de forma reiterada que 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 17.1 b) del Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales y como indicamos en nuestro 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 Asuntos Sociales 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, dictamen que se ha emitido con fecha 25 de febrero de 2013, 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.

Además, se ha dado audiencia, siguiendo la recomendación de este Consejo en el citado Dictamen 276/14, a la Federación Madrileña de Vela.

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, tal y como exigía la Instrucción 1/2010, de 17 de septiembre, de aplicación cuando se emitió el informe.

En dicho informe se recoge como consideración esencial la existencia de diversos errores de transcripción de la normativa básica estatal en los anexos del proyecto de Decreto.

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 de los títulos de técnico deportivo en vela con aparejo fijo y en vela con aparejo libre.

Así se recoge expresamente en el artículo 1 del proyecto.

El artículo 2 establece la organización de estas enseñanzas sobre la base de un ciclo inicial y otro final y una serie de módulos agrupados en un bloque común y otro específico así como la posibilidad de cursar simultáneamente ambos ciclos.

El artículo 3 supone el núcleo esencial del proyecto de decreto, puesto que establece los contenidos de los currículos de estas enseñanzas deportivas remitiendo su contenido a lo dispuesto en los anexos del proyecto y, en cuanto al bloque común, se remite al Decreto 74/2014, de 3 de julio.

Se remite, igualmente, a la normativa estatal (Real Decreto 935/2010, de 23 de julio) en cuanto a los objetivos generales, competencias a adquirir,

resultados de aprendizaje y criterios de evaluación así como el perfil profesional de estos ciclos.

Recoge la posibilidad de los centros de completar el currículo en los términos de los artículos 17 y 18 del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre.

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 expuesto por este Consejo 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.

Conviene recordar que la potestad reglamentaria de los consejeros (como la de los ministros) no permite dictar reglas generales para el desarrollo de la ley (sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2011 (recurso 31/2009) en tanto que el establecimiento de unos requisitos para que los proyectos educativos sean autorizados es una regla general que condiciona uno de los principios básicos establecidos en la Ley Orgánica de Educación como es el de la autonomía de los centros educativos (artículo 121).

La previsión del apartado 3 deriva de lo dispuesto en el artículo 120.4 LOE si bien este precepto no restringe ese límite a los centros sostenidos con fondos públicos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 5 es un precepto que, como ya hemos indicado en otros dictámenes, más que tener un contenido propio consiste en una mera remisión a otras normas.

Al contemplar el acceso a cada uno de los ciclos se remite a lo dispuesto en los Reales Decretos 1363/2007 (capítulo VIII) y 935/2010 (capítulo V), normas básicas de plena aplicación en este momento.

Añade el precepto que se “*atenderá*” a lo dispuesto en el artículo 64 de la LOE (en la redacción otorgada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), si bien esa “*atención*” se realizará “*en las condiciones que fija*” el apartado 6 de la disposición final 5ª de la LOMCE, norma que, al regular el calendario de aplicación de la reforma que introduce, establece que las normas sobre accesos serán de aplicación a partir del curso 2016-2017.

Por ello sería mucho más adecuado contemplar, de un lado, la aplicación de los citados Reales Decretos en cuanto a los accesos y añadir que, a partir del curso 2016-2017, será aplicable lo dispuesto en el artículo 64 de la LOE.

Otra remisión se efectúa en el apartado 2 del artículo al remitir la “*prueba de carácter específico*” de nuevo al capítulo V del Real Decreto y se indica que su asignación horaria se contempla en el anexo I del proyecto.

Si lo que se quiere decir es que la asignación horaria de la prueba específica para acceder al ciclo inicial de grado medio en vela con aparejo fijo y libre se recoge en el anexo I del proyecto basta con decirlo.

El apartado 3 del artículo señala que la consejería nombrará “*a través de la unidad correspondiente*” el tribunal que organizará y desarrollará la prueba previa petición del centro educativo “*que convoque la prueba*”.

La lectura de los artículos 28 y 29 del Real Decreto 935/2010 permite comprobar que el tribunal es nombrado por la Comunidad Autónoma y funciona conforme lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo de lo que se desprende que la prueba es un procedimiento que tiene esa naturaleza y, como tal, debe ser convocado por la Administración.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La referencia final del precepto en cuanto a que “*se seguirá el procedimiento vigente en el momento de formalizar la solicitud*” carece manifiestamente de contenido práctico alguno y podría chocar con la eventual retroactividad de una disposición de superior rango.

En los artículos 6 y 7 se recogen en materia de evaluación y de formación del profesorado nuevas remisiones a los Reales Decretos 1363/2007, 935/2010, al Decreto 74/2014, de 3 de julio y a la LOE.

Además de lo que indicaremos sobre las excesivas remisiones, en la medida en que la formación del profesorado no guarda una directa relación con el objeto del proyecto de decreto (planes de estudios) su inclusión resulta un tanto superflua.

La remisión a la normativa que dicte la Consejería en materia de evaluación ha de entenderse limitada por cuanto solo podrá considerarse

válida si la normativa dictada respete lo dispuesto en el Real Decreto 1363/2007, artículos 13 (criterios generales de evaluación), 14 (expresión de los resultados de la evaluación) y 15 (documentos de la evaluación y regulación del proceso) tal y como hemos indicado en nuestros dictámenes 22/15 y 23/15, de 28 de enero.

El artículo 8 del proyecto contiene en su apartado 1 una remisión a los Reales Decretos 1363/2007 y 935/2010 nada menos que hasta en once materias y el apartado 2 se remite a la posibilidad de formación a distancia de las “enseñanzas objeto de este decreto” remitiéndose a la disposición adicional 2ª y al anexo XVI del Real Decreto 935/2010.

Ahora bien, sólo es posible la formación a distancia precisamente en las materias contempladas en dicho anexo por lo que debería modificarse la redacción de tal forma que, al destinatario de la norma, le quede claro que los módulos de enseñanza deportiva previstos en el anexo XVI del Real Decreto 935/2010 podrán ser impartidos a distancia con arreglo a lo dispuesto en la Orden 1555/2011, de 15 de abril, por la que se regula el régimen de enseñanza a distancia para las enseñanzas deportivas en la Comunidad de Madrid, objetivo que la redacción actual no logra.

La disposición adicional 1ª permite, de una forma innecesariamente compleja, que los alumnos que hayan superado el ciclo inicial común de vela con aparejo fijo y aparejo libre puedan matricularse en el ciclo final de una u otra modalidad de vela o bien en ambos en cuyo caso, lógicamente, obtendrán ambos títulos (apartado 2).

La disposición final 1ª efectúa una remisión al titular de la Consejería competente para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto, competencia expresamente prevista en el artículo 41 d) de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Finalmente la disposición final 2ª contempla la entrada en vigor a los veinte días de su publicación conforme el plazo general previsto en los artículos 51.3 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

Ha de hacerse una referencia al contenido de los anexos.

En lo que se refiere al anexo I que contempla la asignación horaria de los módulos de enseñanza deportiva de los diferentes ciclos se superan los fijados con carácter básico en el anexo I del Real Decreto 935/2010.

En el anexo II se contemplan los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo inicial del grado medio (común a la vela con aparejo fijo y con aparejo libre) reproduciendo los correspondientes del anexo II del Real Decreto 935/2010 con alguna escasa matización que puede considerarse desarrollo legislativo.

No obstante el informe de la Abogacía General formula una consideración esencial al constatar que se ha omitido algún contenido básico en el módulo “*Formación técnica*”.

La contestación de la Dirección General de de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial a dicho informe parte de entender que la Orden EDU/2449/2011, de 5 de septiembre por la que se establece el currículo de los ciclos inicial y final de Grado Medio correspondientes a los títulos de Técnico Deportivo en vela con aparejo fijo y Técnico Deportivo en vela con aparejo libre en el ámbito de gestión de la Administración General del Estado (Ceuta y Melilla) no innovó ni amplió los contenidos básicos fijados en el Real Decreto y que la Federación Madrileña de Vela juzgó adecuada la formación por lo que no sigue esa consideración esencial.

Sin embargo la argumentación del centro directivo es incorrecta. La legislación básica es de obligado cumplimiento sin perjuicio de la facultad de las Comunidades Autónomas de ampliar las bases estatales pero lo que no pueden hacer es reducir los mínimos fijados en la legislación básica estatal.

Sin entrar en discusiones doctrinales sobre la vinculación del Estado a su normativa básica, lo cierto es que la Orden EDU/2449/2011 no tiene ese carácter por lo que el parámetro normativo básico a desarrollar por la Comunidad de Madrid es el Real Decreto 935/2010 y el módulo “*Formación técnica*” en dicha norma contempla algún contenido no recogido en el proyecto de Decreto, por lo que deberá recogerse para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Tan solo destacar que la referencia al “*título de patrón de navegación básica*”, por más que así figure en el Real Decreto 935/2010, es más correcta la de “*título de patrón para navegación básica*” conforme establece el Real Decreto 875/2014, de 10 de octubre, por el que se regulan las titulaciones náuticas para el gobierno de las embarcaciones de recreo.

Los anexos III y IV se dedican a los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo final del grado medio en vela con aparejo fijo y libre.

El anexo V establece la estructura y asignación horaria mínima de los módulos de enseñanza deportiva de los ciclos de grado medio en vela para los centros con proyecto propio respecto de lo cual nos remitimos a lo anteriormente expuesto sobre los proyectos educativos de los centros.

El anexo VI contempla la asignación horaria mínima de los módulos de enseñanza deportiva para los centros con proyecto propio.

El complejo cuadro que recoge el anexo consiste, simplemente, en que, en determinados módulos, el centro que formule un proyecto propio únicamente tendrá que respetar la distribución horaria fijada en la normativa básica estatal por lo que se podría simplificar dicho cuadro limitándose a indicar tales módulos de tal forma que, en los restantes, deberá respetarse la asignación establecida en el proyecto de decreto (anexo I).

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 ha de destacarse en primer lugar que los anexos II y III contemplan características exigibles a los centros que han de impartir la formación práctica. Regular esos requisitos en los anexos que establecen el contenido de las enseñanzas no puede sino calificarse como una incorrecta sistemática.

En segundo lugar llama la atención las excesivas remisiones que contiene el proyecto.

La directriz 64 establece que deberán evitar las excesivas remisiones.

Pues bien, el presente texto recoge numerosas remisiones tanto internas como externas a otras normas (en algún caso agravadas porque la norma a la que se remite no es de aplicación inmediata). Esto hace que el destinatario de la norma precise de otras cinco normas jurídicas para lograr entender su contenido, existiendo, además, remisiones a normativa que no se llega a identificar (artículos 4, 5, 6 y disposición final primera).

En el citado Dictamen 276/14 ya indicamos que las excesivas remisiones, además de una mala técnica normativa, afectan a la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución.

Esta afectación ha llegado a servir para que el Tribunal Constitucional, aun admitiendo que la deficiente técnica normativa no es causa *per se* de inconstitucionalidad de las leyes (SsTC 109/1987, de 29 de junio y 36/2013, de 14 de febrero, entre otras), advirtiese en la STC 150/1990, de 4 de octubre la importancia de la técnica jurídica para la consecución de la certeza del derecho y del principio de seguridad jurídica e incluso en la STC 46/1990, de 15 de marzo, declarase la inconstitucionalidad de una ley autonómica precisamente por un abuso en las remisiones afirmando que: (F.J. 4º)

“La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo”.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debe ir entrecomillada.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen que tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el presente proyecto de decreto.

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

Madrid, 11 de febrero de 2015