

Dictamen n.º: **178/21**
Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **20.04.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de abril de 2021, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, 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 Barrancos, Técnico Deportivo en Escalada y Técnico Deportivo en Media Montaña.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación y Juventud, por escrito de fecha 8 de marzo de 2021, que tuvo entrada en este órgano el día siguiente, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia a la letrada vocal Dña. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno en su sesión de 20 de abril de 2021.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la ordenación de los currículos de los ciclos

inicial y final de grado medio correspondientes a los títulos de Técnico Deportivo en Barrancos, Técnico Deportivo en Escalada y Técnico Deportivo en Media Montaña regulados en el Real Decreto 702/2019, de 29 de noviembre por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo en Barrancos, Técnico Deportivo en Escalada y Técnico Deportivo en Media Montaña y se fijan sus currículos básicos y los requisitos de acceso –en adelante, RD 702/2019-.

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

Artículo 1, define el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Artículo 2, referido a la organización de las enseñanzas.

Artículo 3, establece el currículo.

Artículo 4, relativo a la concreción curricular del ciclo de grado medio por los centros docentes.

Artículo 5, sobre la elaboración por parte de los centros de su propio proyecto.

Artículo 6, contempla las condiciones de acceso a cada uno de los ciclos que integran las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos objeto del proyecto.

Artículo 7, referido a la evaluación de la formación.

Artículo 8, establece los requisitos de titulación del profesorado.

Artículo 9, precisa la vinculación a otros estudios.

Artículo 10, contempla la ratio profesor/alumno.

Artículo 11, referido a las condiciones de los espacios y equipamientos deportivos.

Artículo 12, sobre la oferta a distancia de los módulos de enseñanza deportiva

La disposición transitoria primera regula la aplicación transitoria de la Orden 3198/2003, de 11 de junio, del Consejero de Educación por la que se establecen los currículos y las pruebas de acceso correspondientes a los títulos de Técnico Deportivo y de Técnico Deportivo Superior de las especialidades de los deportes de Montaña y Escalada – en adelante, Orden 3198/2003- y de la Orden 3694/2009, de 28 de julio, por la que se establece para la Comunidad de Madrid la distribución horaria de las Enseñanzas Deportivas de régimen especial de las modalidades de Atletismo, Baloncesto, Balonmano, Deportes de Invierno, Deportes de Montaña y Escalada y Fútbol –en adelante, Orden 3198/2003-.

La disposición transitoria segunda se refiere a la extinción de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo en Alta Montaña.

La disposición derogatoria única especifica las órdenes cuya derogación se produce como consecuencia de la aprobación y entrada en vigor del proyecto de decreto.

La disposición final primera precisa el momento en que se implantarán las enseñanzas reguladas en el proyecto.

La disposición final segunda contempla la habilitación al consejero competente para dictar las disposiciones que sean precisas para la aplicación y desarrollo del decreto.

La disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La regulación expuesta se completa con seis anexos que detallan los siguientes aspectos:

Anexo I: Asignación horaria de los módulos de enseñanza deportiva de los ciclos de grado medio.

Anexo II: Módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo inicial de grado medio en senderismo.

Anexo III: Módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo final de grado medio en barrancos.

Anexo IV: Módulos de enseñanza deportiva del bloque específico de final de grado medio en escalada.

Anexo V: Módulo de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo final de grado medio en media montaña.

Anexo VI: Estructura y asignación horaria mínima de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico de los ciclos de grado medio para centros con proyecto propio.

TERCERO.- El expediente que se ha remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos:

1.- Certificado de autenticación del expediente (documento nº 1 del expediente administrativo).

2.- Índice de documentos (documento nº 2 del expediente administrativo).

3.- Texto del proyecto de decreto de fecha 24 de febrero de 2021 y versiones previas de fechas 18 de junio, 27 de julio, y 12 de noviembre de 2020 (documentos nº 3 a 6 del expediente administrativo).

4.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo realizada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de fecha 24 de febrero de 2021, y versiones previas de fechas 18 de junio, 27 de julio, y 12 de noviembre de 2020 (bloque de documentos nº 7 a 10 del expediente administrativo).

5.- Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de fecha 18 de junio de 2020 por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto (documento nº 11).

6.- Informe del director general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud, de fecha 26 de junio de 2020 (documento nº 12).

7.- Informe del director general de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, de fecha 16 de julio de 2020 (documento nº 13).

8. - Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 2 de julio de 2020 (documento nº 14 del expediente administrativo).

9.- Dictamen 20/2020, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 29 de septiembre de 2020 con voto particular formulado por las consejeras representantes del sindicato Comisiones Obreras (CCOO) en la misma fecha, y voto particular formulado por dos consejeros representantes de la FAPA (documentos nº 15, 16 y 17 del expediente administrativo).

10.-Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 31 de julio de 2020 (documento nº 18 del expediente administrativo).

11.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) (documento nº 19 del expediente administrativo).

12.- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 31 de julio de 2020, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) (documento nº 20 del expediente administrativo).

13.- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, de las cuales sólo ha realizado observaciones al proyecto, de carácter meramente formal, la Consejería de Sanidad (bloque de documentos nº 21 a 32 del expediente administrativo).

14.-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de fecha 4 de diciembre de 2020 (documento nº 33 del expediente administrativo).

15.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitido el día 14 de enero de 2021 (documento nº 34 del expediente administrativo).

16.- Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno (documento nº 35 del expediente administrativo).

17.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 36 del expediente administrativo).

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 de 28 de diciembre que dispone que *“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 y Juventud, 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 el 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 su Dictamen nº 573/ 13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese 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 reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El presente dictamen se emite en el plazo reglamentariamente establecido.

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. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) ... correspondiendo a las Comunidades Autónomas,*

conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”.

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

-La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en lo sucesivo LOE, cuyo artículo 3.6 establece que las enseñanzas deportivas tienen la consideración de enseñanzas en régimen especial.

El capítulo VIII del título I de la LOE, comprensivo de sus artículos 63 a 65, se ocupa específicamente de las enseñanzas deportivas.

En materia de distribución competencial, el artículo 6 bis de la LOE dispone que corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas previstas en el artículo 6, y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOE.

-La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, Ley 2/2011), prevé en su artículo 72.a) la constante adecuación de la oferta formativa a las competencias profesionales demandadas por el sistema productivo y por la sociedad, mediante un sistema ágil de actualización y adaptación del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales y de los títulos de Formación Profesional y certificados de profesionalidad.

-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 RD 1363/2007–, cuyo artículo 16.3, dispone que las administraciones competentes establecerán el currículo de las modalidades y, en su caso, especialidades deportivas, 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.

-El Real Decreto 702/2019, de 29 de noviembre, por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo en Barrancos, Técnico Deportivo en Escalada y Técnico Deportivo en Media Montaña y se fijan sus currículos básicos y los requisitos de acceso.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 5.2 del Real Decreto 127/2014 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.

Además, el artículo 28 del RD 702/2019, dispone que *“las administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes*

respetando lo establecido en este real decreto y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre”.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El día 25 de marzo de 2021 se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, cuya entrada en vigor tiene lugar el día 26 de marzo de 2021.

No obstante, la disposición transitoria única del citado Decreto precisa que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, como es el caso del proyecto objeto de dictamen, se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior.

Procede por tanto recurrir a la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general previsto en el

ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Concretamente, ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, precisando que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, si bien hasta la fecha no se plantean problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa

falta de normativa propia que determina que sean aplicables como derecho supletorio.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. A la fecha de emisión del presente dictamen, no ha sido aprobado el Plan Anual Normativo del Comunidad de Madrid para el año 2021, y la norma proyectada tampoco se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo para 2020 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019.

Sobre este aspecto, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo – MAIN- indica, en el apartado referido a los fines y objetivos de la propuesta, que la misma se encuentra reflejada en el Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2018. En el documento se explica que la avanzada tramitación que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes tenía del real decreto que regula los títulos descritos, hizo fijar una previsión normativa en el plan anual de 2018 de la elaboración y tramitación del correspondiente decreto para la Comunidad de Madrid. Señala que en realidad ha habido un retraso en la publicación del reglamento estatal y, por tanto, de la correspondiente disposición autonómica, y añade que, dado que ya se incluyó en un acuerdo de Consejo de Gobierno, no se ha visto necesario que se volviese a incluir en otros posteriores, manteniendo vigente la propuesta efectuada en el año 2017, teniendo prevista su publicación para el año 2021 dada la obligatoriedad de estar implantadas estas enseñanzas en el próximo curso 2021-2022, y que será comunicada para su inclusión en la planificación.

Sin embargo, teniendo en cuenta la posible fecha de aprobación del proyecto de decreto objeto de dictamen, finales del mes de abril, más que su incorporación en el Plan Anual Normativo de 2021, parece más adecuada su inclusión en el informe anual de evaluación normativa previsto en el artículo 28 de la Ley del Gobierno, que valora la actividad normativa ex post de las normas aprobadas.

Tanto el Plan Anual Normativo (previsto en los artículos 132 de la LPAC y artículo 24 de la Ley del Gobierno) como el informe anual de evaluación (artículo 28 de la Ley del Gobierno y artículo 130 de la LPAC) fueron novedades introducidas por la LPAC y la LRJSP. Según el preámbulo de la LPAC, *“en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante”* y *“al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si se han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado”*.

De conformidad con lo expuesto, una vez aprobada y publicada una norma, no es posible “planificar” su aprobación, incorporándola al Plan Anual Normativo que se esté elaborando, sino que solo cabrá su valoración ex post.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), aplicable al presente procedimiento al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor el día 1 de enero de 2020, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC.

La MAIN explica que este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la LPAC , y 26.2 de la Ley del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es desarrollar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el currículo de los ciclos de grado superior conducentes a los títulos de Técnico deportivo en Barrancos, Técnico deportivo en Escalada y Técnico deportivo en Media Montaña establecidos por el RD 702/2019, y que es norma básica del Estado. No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución Española.

Se refiere a su vez a la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid que dispone en su artículo 60.4 que cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en el citado artículo.

Añade para justificar la ausencia del trámite, que por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de ampliación y complemento del correspondiente currículo, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

La omisión del citado trámite se ajusta por tanto a los supuestos legalmente previstos para ello.

2.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud en virtud del Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la presidenta de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

3.- La MAIN, prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, recoge la oportunidad de la norma proyectada, la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria explica que no está previsto impartir las titulaciones correspondientes a estos ciclos deportivos en ningún centro público de la Comunidad de Madrid, precisando que solamente se imparte en algunos centros privados debidamente autorizados.

Se indica pues, que la puesta en marcha de la propuesta normativa que se presenta no tendrá impacto presupuestario, al no requerir necesidad alguna en el cupo de profesorado ni aumento en la partida presupuestaria en el programa 322F, en el subconcepto 2900.

También contiene la referencia al impacto económico que puede representar la implantación de estas enseñanzas que ahora se regulan, destacando el auge de los deportes relacionados con la naturaleza, así como de las actividades de ocio, tiempo libre y turismo de la naturaleza, y los parques naturales o de aventura, que están ocupando un espacio

alternativo mayor que requiere de profesionales cualificados en el desarrollo de este tipo de ocupaciones. La MAIN se refiere al informe anual del mercado de trabajo publicado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de 2019, los técnicos deportivos de esta modalidad deportiva han crecido en contratación más del 40 %. Añade que en el caso concreto de actividades deportivas, recreativa y de entretenimiento, que es una parte de las ocupaciones de estos técnicos, el mismo SEPE publica en su informe del mercado de trabajo de Madrid de 2019 (observatorio de ocupaciones) que han tenido un incremento cercano al 8% de contratación como técnicos de apoyo.

En relación con el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad, la MAIN indica que la oferta de estos ciclos deportivos por parte de los centros docentes, está sometida a autorización y control por parte de la Administración educativa, puesto que para poder conducir a los correspondientes títulos, la formación debe garantizar el cumplimiento de la normativa básica y del currículo que, a través de este proyecto de decreto, desarrolla reglamentariamente la Comunidad de Madrid en su ámbito de gestión. Esto hace que la libertad de mercado a la hora de ofrecer estas enseñanzas se encuentre limitada por la normativa educativa en esta materia. Señala que el currículo que a través del presente proyecto de decreto se establece en esta comunidad autónoma para los mencionados títulos tiene, por tanto, cierto impacto en las condiciones de prestación de la formación para los centros docentes, no a nivel de precios, sino en cuanto a determinados aspectos pedagógicos, entre los que se encuentran los espacios y equipamientos necesarios para el desarrollo de la actividad formativa.

También se indica en la Memoria que las modificaciones que incorpora el proyecto normativo no suponen la creación de nuevas cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma o su impacto positivo en cada uno de los ámbitos mencionados.

Además se observa que se han elaborado cuatro memorias, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace 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 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según 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, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad, en el que se recoge que en la norma proyectada se aprecia un impacto positivo por razón de género, teniendo en cuenta que el artículo 4.2 del proyecto dispone que *“en la concreción y desarrollo de*

los currículos, los centros (...) integrarán el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la prevención de violencia de género (...).

También ha emitido informe la Dirección General de Igualdad sobre el impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, considerando a su vez un impacto positivo, en referencia al mismo precepto del proyecto que establece, además, que los centros *“integrarán las medidas que garanticen la formación del alumnado en el respeto y la protección del colectivo LGTBI frente a cualquier discriminación por identidad o expresión de género, que estarán presentes de forma transversal.*

El informe considera que con ello se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Asimismo ha emitido informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en el que aprecia ausencia de impacto en materia de infancia, familia y adolescencia.

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, firmado con fecha 29 de septiembre de 2020, con observaciones de carácter exclusivamente formal. Constan los votos particulares formulados por los consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos y las consejeras representantes de CCOO del profesorado y de las centrales.

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

dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 14 de enero de 2021 emitió informe el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, una de ellas de carácter esencial, consistente en requerir una mayor justificación en la MAIN sobre ciertas particularidades del contenido de los módulos profesionales descritos en los anexos II a V del Proyecto, al considerar que algunos de los conceptos incorporados en dichos anexos –en concreto los conceptos de “línea maestra”, “estrategias metodológicas” y “orientaciones pedagógicas”- resultan ajenas a la normativa básica, desconociéndose su funcionalidad y falta de eficacia jurídica, más allá de su configuración como meras recomendaciones.

La última versión de la MAIN ha atendido la indicada observación esencial, al explicar que dichos elementos se vienen introduciendo en todos los planes de estudio de los ciclos de grado medio que han sido aprobados y publicados en la Comunidad de Madrid para estas enseñanzas en las modalidades deportivas de Atletismo, Buceo deportivo con escafandra autónoma, Esgrima, Espeleología, Hípica, Judo y defensa personal, Salvamento y socorrismo, Vela y Baloncesto, y siendo coherentes con este formato se considera pertinente seguir con la misma estructura. Se añade que, en esta misma línea de desarrollo curricular, el propio Ministerio de Educación y Formación Profesional ha desarrollado los currículos de todas las modalidades deportivas mencionadas introduciendo, la relación con los objetivos generales y las competencias, la línea maestra, las estrategias metodológicas y orientaciones pedagógicas con la misma intencionalidad en los módulos del bloque específico, y en los módulos de formación práctica, los apartados A, B, C, D y E relativos a la relación con los objetivos generales y las competencias de ciclo, la finalidad del módulo, funciones o actividades que debe de desempeñar el alumno, secuenciación y temporalización, y

las características del centro o centros que deben desarrollar las actividades del módulo de formación práctica. Se ofrece como ejemplo la Orden ECD/481/2017, de 24 de mayo, por la que se establece el currículo de los ciclos. También se han atendido las demás observaciones o, en su caso, se ha ofrecido la correspondiente justificación al efecto.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, han emitido informe, sin observaciones, las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, excepto la Consejería de Sanidad, cuyo informe contempla observaciones de carácter meramente formal.

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la consejería de Educación y Juventud, que emitió informe el 4 de diciembre de 2020.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Esta obligación también aparece recogida en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en la MAIN que este trámite se ha practicado a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, previa resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, con un plazo abierto para presentar alegaciones desde el 28 de agosto de 2020 hasta el 17 de septiembre de 2020, ambos inclusive, sin que conste que se hayan recibido alegaciones u observaciones respecto al proyecto normativo.

El artículo 26.6 establece que, asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

En el presente caso, el trámite puede entenderse debidamente cumplimentado al haberse dado audiencia al Consejo Escolar puesto que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en él 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.

7.- Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno se emitió el informe de 2 de julio de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia a tenor de lo establecido en el artículo 15.3 a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, como ha quedado expuesto, tiene por objeto establecer en la Comunidad de Madrid, la ordenación de los currículos de

los ciclos inicial y final de grado medio correspondientes a los títulos de Técnico Deportivo en Barrancos, Técnico Deportivo en Escalada, y Técnico Deportivo en Media Montaña, regulados en el Real Decreto 702/2019, cuya disposición final tercera establece que las administraciones educativas que impartan las enseñanzas de grado medio de barrancos, escalada y media montaña deberán implantar el nuevo currículo de estas enseñanzas a partir del curso escolar 2021-2022.

Dado que el citado Real Decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es ésta la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

Entrando en el análisis de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva que cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo 1, con una referencia expresa al RD 702/2019, establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma, correspondiente a los ciclos inicial y final de grado medio de las citadas titulaciones, impartidos en centros debidamente autorizados, tanto públicos como privados, ubicados en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 tiene por objeto la organización de las enseñanzas de los tres títulos de los ciclos deportivos y su duración, con indicación la duración de la carga lectiva de cada uno, así como su agrupamiento en dos bloques, el común y el específico, todo ello de conformidad con las previsiones contempladas en los artículos 4, 5 y 6 del RD 702/2019 a los que el precepto se remite expresamente.

El artículo 3 del proyecto se refiere al currículo. En cuanto a los objetivos generales; competencias profesionales, personales y sociales; resultados de aprendizaje, y criterios de evaluación de los ciclos de enseñanza objeto del proyecto, los apartados 1, 2 y 5 del precepto se remiten a la regulación contemplada en la normativa básica estatal, por lo que, sin perjuicio de la crítica que se efectuará desde una perspectiva de técnica normativa a la práctica constante de remisiones, no procede formular ninguna observación de carácter jurídico.

En el apartado 3, el artículo del proyecto objeto de análisis precisa que el bloque común del ciclo inicial y final de los distintos títulos es el dispuesto en el Decreto 74/2014, de 3 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del bloque común de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial -en adelante, Decreto 74/2014-. Cómo señala la parte expositiva del proyecto de decreto, ello se debe a que el artículo 10 del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial, en su artículo 10 ordena los módulos de enseñanzas deportivas en dos bloques, el común y el específico.

El apartado 4 del precepto se refiere a la asignación horaria correspondiente a los módulos de enseñanza deportiva de los ciclos objeto de decreto, indicando que son los contemplados en el anexo I; y el apartado 5 precisa que los anexos II, III, IV y V del proyecto contemplan la relación de cada uno de los módulos de enseñanza deportiva

pertenecientes a los bloques específicos de los ciclos inicial y final de grado medio objeto de regulación, con los objetivos generales y las competencias profesionales, personales y sociales referidos en los apartados 1 y 2 del artículo. Se advierte que en el anexo IV, la remisión se efectúa al artículo 14 en vez de al artículo 18 del RD 702/2019.

El artículo 4 contempla la concreción curricular de los ciclos se efectuará por los centros docentes, estableciendo que deberán llevarla a efecto adaptándose a las características del alumnado, atendiendo a la promoción deportiva, la atención a personas con discapacidad e integrando los principios de igualdad y prevención de la violencia de cualquier tipo.

El artículo 5 se refiere a la elaboración de proyectos propios por parte de los centros de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120 de la LOE, con el deber de impartir y garantizar los objetivos generales, resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y contenidos básicos establecidos en la normativa básica estatal.

No obstante, sobre el alcance de esta esta concreción pedagógica que efectúen los centros, en el marco de la autonomía del artículo 120 de la LOE, debemos recordar el criterio de esta Comisión que, al igual que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ya ha mostrado su postura contraria a que los proyectos educativos sustituyan a los currículos (entre otros, Dictamen 320/19, de 8 agosto). Como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de abril de 2015 (recurso 1037/2014), la autonomía de los centros supone (conforme el artículo 120 de la LOE) la posibilidad de adoptar experimentaciones, planes de trabajo y formas de organización, así como ampliación del calendario escolar o del horario lectivo, recogiendo valores y prioridades, incorporando, concreción de currículos, tratamiento transversal de materias o módulos de educación, atención a la diversidad del alumnado.

El apartado segundo del artículo 5 establece que la consejería con competencias en materia de Educación podrá autorizar los proyectos propios de los centros, para lo cual se establecerá el correspondiente procedimiento.

Sobre este aspecto nos pronunciamos en nuestro Dictamen 121/17, de 23 de marzo –a que se refiere expresamente el informe de la Abogacía General-, en el que se indicaba la conveniencia de que el procedimiento de solicitud y los requisitos de la autorización se contemplasen en el mismo proyecto de decreto, con el objeto de ofrecer la certeza y seguridad jurídica que se sin embargo se pierde cuando se ha de acudir a normas dispersas.

La regulación de las condiciones de acceso a cada uno de los ciclos que integran las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos objeto del proyecto de decreto se efectúa en el artículo 6, remitiéndose en todos sus aspectos a lo dispuesto en la normativa básica estatal.

El artículo 7 se ocupa de la evaluación de la formación correspondiente a estos ciclos formativos, remitiéndose en su apartado primero a la normativa de aplicación a la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial -el RD 1363/2007 como norma básica y a la Orden 3935/2016, de 16 de diciembre, por la que se regulan para la Comunidad de Madrid la ordenación, el acceso, la organización y la evaluación en las enseñanzas deportivas de régimen especial -.

El apartado segundo se refiere a la adopción por parte de los centros de las medidas necesarias para que la evaluación de los conocimientos y el aprendizaje garanticen la igualdad de condiciones de los alumnos con necesidades educativas especiales por discapacidad reconocida.

El artículo 8 se remite a los requisitos de titulación del profesorado fijados en la normativa básica y, para el caso de los módulos propios de

la Comunidad de Madrid, en referencia a la asignatura “Inglés Técnico”, recogidos en el artículo 7.2 del Decreto 74/2014.

En cuanto a los artículos 9 – “*Vinculación a otros estudios*”-, 10 – “*Ratio profesor/alumno*”, 11 – “*Espacios y equipamientos deportivos*”-, 12 – “*Oferta a distancia de los módulos de enseñanza deportiva*”- , todas las cuestiones contempladas en los mismos se regulan, por remisión, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa básica estatal y en la normativa autonómica aplicable.

No obstante, el artículo 10 contempla la ratio profesor/alumno de los módulos de enseñanza deportiva del bloque común, que no es objeto del proyecto y que de hecho, se contempla en el artículo 4 del Decreto 74/2014.

Por su parte, el artículo 11 incorpora un apartado en el que se indica que los titulares de los centros privados que impartan estas enseñanzas estarán obligados a suscribir, durante los períodos lectivos, la *cobertura de seguridad precisa* para que los riesgos de la totalidad de las personas que permanezcan en sus espacios e instalaciones estén cubiertos. En cuanto a este particular, se considera más correcto que la redacción del precepto se refiera a la suscripción de un contrato de seguro.

La disposición transitoria primera establece el régimen de aplicabilidad y vigencia de los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a los títulos que se extinguen por la derogación expresa que realiza el Real Decreto 701/2019. También incluye una segunda disposición transitoria sobre la vigencia, durante dos cursos académicos, del título de Técnico Deportivo en alta Montaña que se extingue en virtud del citado Real Decreto y cuya formación no tiene continuidad, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final primera del RD 702/2019.

La norma incluye una disposición derogatoria única, con tres apartados, en los que respectivamente se contempla: la derogación de las disposiciones que regulan el currículo de los títulos que se extinguen; en lo que respecta a los citados títulos, las que regulan la distribución horaria de las enseñanzas deportivas de régimen especial de las modalidades de atletismo, baloncesto, balonmano, deportes de invierno, deportes de montaña y escalada y fútbol y, finalmente, también las referidas a los requisitos mínimos de los centros docentes privados autorizados para impartir estas enseñanzas.

Además, incluye tres disposiciones finales.

La primera previene la implantación del nuevo currículo de estas enseñanzas a los grupos que comiencen a cursar el ciclo formativo a partir del curso académico 2021-2022.

La disposición final segunda contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, 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 tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

La primera –relativa a todo el proyecto- es que, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las mismas tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto.

Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos que ha sido reiterado por esta Comisión Jurídica (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre), 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 Española.

Conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe ser objeto de revisión los sustantivos que designan cargos o empleos de cualquier rango deben escribirse con minúscula inicial, por lo que procede corregir las menciones que se efectúan al titular de la consejería de Educación, indicando en minúscula el cargo y en mayúscula la materia.

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

del Consejo de Gobierno por el que 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 Barrancos, Técnico Deportivo en Escalada y Técnico Deportivo en Media Montaña.

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

Madrid, a 20 de abril de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 178/21

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid