

Dictamen nº: **487/22**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **19.07.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente y consejero de Educación y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación al *“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 Superior en Piragüismo de Aguas Bravas, y Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Tranquilas”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de julio de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo firmada por el vicepresidente y consejero de Educación y Universidades, sobre el citado proyecto de decreto.

A dicho expediente se le asignó el número 474/22, comenzando el cómputo del plazo ordinario para la emisión del dictamen, de acuerdo con el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento

de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos (expediente 474/22) a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento de este dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto aprobar los currículos de las enseñanzas deportivas conducentes a la obtención de los títulos de Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Bravas, y Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Tranquilas; títulos que fueron regulados en el Real Decreto 983/2015, de 30 de octubre, que además fijó su currículo básico y los requisitos de acceso.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por catorce artículos, con el siguiente contenido:

El artículo 1, viene referido al objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

El artículo 2, recoge la organización de las enseñanzas.

El artículo 3, se refiere a los módulos.

El artículo 4, regula los referentes de la formación.

El artículo 5, describe el currículo de la Comunidad de Madrid.

El artículo 6, versa sobre la concreción curricular de los ciclos de grado superior por los centros docentes.

El artículo 7, es relativo al proyecto propio del centro.

El artículo 8, regula los accesos.

El artículo 9, contempla lo relativo a la evaluación.

El artículo 10, viene referido a la titulación del profesorado.

El artículo 11, establece la vinculación a otros estudios.

El artículo 12, regula la ratio profesor/alumno.

El artículo 13, sobre los espacios y equipamientos deportivos.

El artículo 14, detalla la oferta a distancia de los módulos de enseñanza deportiva.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la norma proyectada consta de tres disposiciones finales: la primera, contempla la implantación del nuevo currículo; la segunda, recoge la habilitación para el desarrollo normativo; y la tercera, regula la entrada en vigor de la norma.

Por último, completan el texto normativo, seis anexos que recogen: la asignación horaria y créditos de los módulos de enseñanza deportiva de los ciclos de grado superior (anexo I); módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo de grado superior en piragüismo de aguas bravas (anexo II); módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo de grado superior en piragüismo de aguas tranquilas (anexo III); estructura y asignación horaria mínima de los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico de los ciclos de grado superior para centros con proyecto propio (anexo IV); acceso al módulo de formación práctica (anexo V); y la ratio profesor/alumno (anexo VI).

TERCERO.- El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos según su índice:

Documento n° 1. Certificado de 6 de julio de 2022, de la subdirectora general de Régimen Jurídico de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de autenticación del expediente.

Documento n° 2. Versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de fecha 30 de junio de 2022.

Documento n° 3. Versión del proyecto de decreto sometido a dictamen.

Documentos 4 a 10. Es un bloque integrado por las versiones previas tanto del proyecto de decreto como de las Memorias del Análisis de Impacto Normativo.

Documento n° 11. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 14 de febrero de 2022.

Documentos 12 a 14. Contiene dos informes de la Dirección General de Igualdad, firmados el 8 de febrero de 2022, sobre el impacto del proyecto de decreto por razón de género; y por razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género. Así como, el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, que no lleva fecha de firma, sobre el impacto del proyecto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Documento n° 15. Informe de la Dirección General de Economía de 14 de febrero de 2022, sobre unidad de mercado.

Documento n° 16. Informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, de 18 de febrero de 2022.

Documentos 17 a 24. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no se formulan observaciones al texto del proyecto de decreto; salvo las de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de Economía, Hacienda y Empleo, y de Familia, Juventud y Política Social, que sí realizan observaciones en relación con la norma proyectada.

Documentos 25 a 29. Contiene el Dictamen 8/2022 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar aprobado en sesión de 10 de marzo de 2022. Y dos votos particulares de la misma fecha, emitidos por las representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid y por los representantes de la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos Francisco Giner de los Ríos.

Documento nº 30. Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 25 de marzo de 2022, por el que se somete a trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

Documento nº 31. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, firmado el 24 de mayo de 2022.

Documento nº 32. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, de 6 de junio de 2022.

Documento nº 33. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 6 de julio de 2022, relativo a la solicitud del dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

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 vicepresidente y consejero de Educación y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

La norma proyectada aborda la necesidad de establecer el desarrollo curricular autonómico de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Bravas y Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Tranquilas y de fijar el currículo básico y los requisitos de acceso.

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 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 sí había que considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos. En este mismo sentido, se ha pronunciado esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en sus dictámenes 477/17, de 23 de noviembre; 38/18, de 1 de febrero y

317/19, de 8 de agosto o 274/20, de 7 de julio, por lo que en consecuencia, es preceptivo este nuestro dictamen.

Así pues, señalaremos que se trata de un reglamento ejecutivo, en el sentido de lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 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”*.

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos se ha pronunciado el Tribunal Supremo entre otras en la Sentencia de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que 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, 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”*.

Más recientemente, el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo al respecto, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía*

preventiva” para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la norma proyectada.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

Llama la atención al respecto, que la norma reglamentaria que habilitó la aprobación del proyecto que nos ocupa, es el Real Decreto de 983/2015, de 30 de octubre, de manera que nada habría impedido que la tramitación de la norma se hubiera iniciado con tiempo suficiente para su aplicación al curso 2022-2023, sin acudir a la premura actual, que claramente perjudica la seguridad jurídica, al impedir que los órganos informantes, como esta Comisión Jurídica Asesora, dispongan del tiempo necesario para examinar con un mínimo de sosiego, la norma que pretende aprobarse.

SEGUNDA.- Habilitación legal y el título competencial.

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 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 3.2 h) configura las Enseñanzas Deportivas como unas de las que ofrece el sistema educativo español. Y en sus artículos 63 y siguientes, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, se contiene la regulación de estas enseñanzas deportivas.

Previamente, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, ya establecía en su artículo 55 que el Gobierno regularía las enseñanzas de los técnicos deportivos, según las exigencias marcadas por los diferentes niveles educativos, así como las condiciones de acceso, programas, directrices y planes de estudio.

En desarrollo de la LOE en la materia que nos ocupa, se promulgó 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 lo sucesivo, Real Decreto 1363/2007) cuyo artículo 16.3 dispone que *“las Administraciones competentes establecerán el currículo de las modalidades y, en su caso, especialidades deportivas de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (...)”*.

Con posterioridad, se dictó el Real Decreto 983/2015, de 30 de octubre, por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo Superior en Piragüismo en Aguas Bravas y Técnico Deportivo Superior en Piragüismo en Aguas Tranquilas y se fija su currículo básico y los requisitos de acceso (Real Decreto 983/2015). Así, su artículo 16, en relación a la determinación del currículo, dispone que serán las administraciones educativas las que lo establecerán respetando el

contenido del propio Real Decreto 983/2015 y el artículo 16.3 del Real Decreto 1363/2007.

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

En el ámbito autonómico, el 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 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, corresponde a la Comunidad Autónoma *“la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

Más en concreto para la materia que nos ocupa, ha de citarse 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 virtud de todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

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 en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983).

Por otro lado, el rango normativo -decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se contiene en 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 (en lo sucesivo, Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Por último, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), si bien debe destacarse que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC; en particular, en materia de procedimiento, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos

129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

Se ha aprobado el plan normativo para la XII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que incluye el proyecto que nos ocupa, a iniciativa de la entonces Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 5.1 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este procedimiento, no se ha efectuado esta consulta previa, tal y como admite como excepción el párrafo 4 del citado artículo 60 de la citada ley y el apartado 4 e) del artículo 5 del Decreto 52/2021.

La Memoria justifica adecuadamente este aspecto ya que a través de la norma proyecta se trata de regular en el ámbito de la Comunidad de Madrid, un aspecto parcial de la materia, cual es el currículo de los ciclos de grado superior conducentes a los títulos Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Tranquilas, que es norma básica del Estado.

Todo ello sin perjuicio de la realización de los trámites posteriores de audiencia e información públicas.

3.- El proyecto de decreto es propuesto por la actual Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, denominación conforme al reciente Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea dicha consejería.

En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial que, en virtud del artículo 13 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la entonces Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, ostenta las competencias en la materia que nos ocupa.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 52/2021, elaborándose una Memoria ejecutiva.

El expediente remitido incluye la última Memoria fechada el 30 de junio y las versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 7.4 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza una mención a los principios de buena regulación

establecidos en el artículo 129 de la LPAC con carácter general, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 en particular; así como a los de eficacia y eficiencia, entre otros.

Así mismo, efectúa un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, y su adecuación al orden de distribución de competencias constitucional y estatutario.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico indicando que los ciclos de grado superior correspondientes a los títulos que nos ocupan, no se impartirán en ningún centro público de la Comunidad de Madrid en el momento de su implantación, sino solo en los centros privados debidamente autorizados. En consecuencia, la norma no tiene un impacto presupuestario, tampoco impone nuevas cargas administrativas ni comporta gasto presupuestario alguno.

En cuanto al impacto sobre la actividad económica en general y sobre la unidad de mercado y la competitividad en particular, la Memoria refiere que la oferta de estos ciclos deportivos por los centros docentes, está sometida al régimen de autorización y control por parte de la Administración educativa. En este aspecto, destacaremos lo dispuesto en el informe emitido por la Dirección General de Economía haciendo referencia al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad.

Así, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10 a 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. Se indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en este ámbito.

Consta asimismo, el examen del impacto por razón de género de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. Sobre este impacto, la Memoria afirma que se ha recabado el informe de la Dirección General de Igualdad al respecto, habiendo señalado que la disposición proyectada tiene un impacto positivo por razón de género, ya que fomenta la práctica del deporte femenino.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, la Memoria refleja el impacto positivo en este ámbito por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 7.4 del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Asimismo, según el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 se ha emitido el informe de fecha 14 de febrero de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Conforme a 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, y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se remitió el texto a todas las consejerías. Constan las observaciones realizadas por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y Familia, Juventud y Política Social. El resto de secretarías generales técnicas remitieron escritos en los que manifestaban que no formulaban observaciones al proyecto de decreto.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (Ley 12/1999) se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 10 de marzo de 2022, al que se formularon dos votos particulares, por las representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid y la Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos Francisco Giner de los Ríos.

En este dictamen, el Consejo Escolar realiza una observación de carácter material y diversas observaciones en relación al texto, de

carácter ortográfico, sobre erratas y de mejora de la redacción, las cuales se han introducido en el texto proyectado.

Además, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha evacuado el informe de legalidad de 24 de mayo de 2022 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la norma.

Por último, 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 un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, el informe preceptivo firmado el 2 de junio de 2022.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

A tal efecto, consta en el expediente que por Resolución de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones del 12 de abril al 5 de mayo de 2022 (ambos inclusive), sin que se hayan recibido alegaciones. Por otra parte, tal trámite resulta completado también al haberse dado audiencia al Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en él están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de

alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

La norma proyectada, tal y como hemos adelantado, consta de una parte expositiva y otra dispositiva, en la que no se hace división en capítulos sino que directamente está integrada por catorce artículos, y una parte final compuesta por tres disposiciones finales.

Por lo que atañe al título de la norma, la directriz 7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005), exige que la nominación refleje el contenido y objeto de la materia regulada, como así sucede.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, puesto que en ella se hace referencia a la ley (LOE) y a los reglamentos (Real Decreto 1363/2007 y Real Decreto 983/2015) y decreto autonómico (Decreto 74/2014) en cuyos preceptos encuentra su fundamento el proyecto de reglamento.

Esta parte expositiva justifica la nueva regulación: describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y también contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren –tal y como continuamente pone de manifiesto este órgano consultivo en sus dictámenes- a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran

los de audiencia e información pública y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la parte expositiva justifica sucintamente, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

Por último, su parte final recoge adecuadamente conforme a la directriz 16, la fórmula promulgatoria con la referencia al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

En cuanto a la parte dispositiva y sin perjuicio de la observación que haremos al respecto en la consideración jurídica de técnica normativa, hemos de poner de manifiesto que de los catorce artículos que integran el proyecto de reglamento, todos ellos, excepto uno, contienen referencias normativas a los dos reglamentos y al decreto autonómico, lo cual, aunque no puede reprocharse desde el estricto punto de vista jurídico, sí desmerece de la redacción y, en definitiva, del contenido del texto.

Sentado esto, vemos que el artículo 1 refiere de forma clara el objeto de la norma, indicando que los currículos que se establecen son los de los ciclos de grado superior, correspondientes a los títulos de Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Bravas y Aguas Tranquilas. Por ello, bastaría señalar esto, sin necesidad de mencionar el Real Decreto 983/2015. Ahora bien, hemos de poner de manifiesto que el objeto de la norma es más amplio que lo que señala como tal este artículo 1.

El ámbito de aplicación del apartado 2 es obviamente la Comunidad de Madrid y concreta que se aplicará a los centros tanto

públicos como privados de la Comunidad de Madrid. Se hace una referencia adecuada a que los centros privados deben estar autorizados.

El artículo 2.1 versa sobre la organización de las enseñanzas que bien podrían enunciarse desde el principio, sin necesidad de mencionar el Real Decreto 983/2015, que como normativa habilitante ya se ha puesto de manifiesto en la parte expositiva de la norma.

En cuanto a los módulos de enseñanza deportiva, estos se clasifican en el artículo 3, distinguiéndose ordenadamente los del bloque común (de los ciclos de grado superior en piragüismo de aguas bravas, y de grado superior en piragüismo de aguas tranquilas) de los del bloque específico del ciclo de grado superior en piragüismo tanto de aguas bravas como de aguas tranquilas.

El artículo 4 al contener los llamados referentes de la formación, es lógico que recoja la remisión normativa al tan citado reglamento estatal de 2015, por lo que no hay reparo jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

Si bien señalaremos en cuanto a la forma que el sujeto de la frase de inicio, es decir, *“los objetivos generales de los ciclos de enseñanza objeto de este decreto”* es suficiente para identificarlos, por cuanto que ya se definieron previamente en el artículo 1, por lo que la referencia al *“ciclo de grado superior en piragüismo en aguas bravas y ciclo de grado superior en piragüismo de aguas tranquilas”* es redundante y por ello, se aconseja su supresión en aras a la brevedad.

El apartado 3 se remite a los anexos de las normas reglamentarias, en lo relativo a los resultados de aprendizaje y a los criterios de evaluación de los módulos de enseñanza deportiva, tanto del bloque común y del bloque específico.

El artículo 5 se titula Currículo, que según la definición que del mismo da el artículo 6 de la LOE es la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas.

Este precepto debería contener la regulación tanto del bloque común como de los específicos, pero lo hace con remisión genérica al Decreto 74/2014 (sin mencionar precepto o preceptos concretos).

Además, vemos que su apartado 2 es confuso pues contiene una doble remisión: a los “*apartados 1 y 2 del artículo anterior*” (es decir, al artículo 4) y otra a los anexos II y III de este decreto, por lo que se insta a una nueva redacción más clara y concreta.

El artículo 6 se titula “*Concreción curricular de los ciclos de grado superior por los centros educativos*”. Respecto del apartado 1, diremos que el largo circunloquio “*de acuerdo con lo previsto 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. Asimismo, y de conformidad con el artículo 17 del citado real decreto*” que sigue a continuación del sujeto (“*Esta concreción formará parte del proyecto educativo*”) puede sustituirse por la expresión “*de acuerdo con la normativa vigente*”, lo que permitiría una mejor comprensión.

En cuanto a la posibilidad de elaborar un proyecto propio por los centros que impartan estas enseñanzas, está regulada en el artículo 7, de conformidad con el principio de autonomía pedagógica, consagrado en el artículo 120 de la LOE.

Las condiciones de acceso a los ciclos que integran las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos objeto de este decreto están en el artículo 8, respecto del cual señalaremos que su título (“*Accesos*”) no identifica claramente, a nuestro entender, cuál es el contenido del

precepto. En efecto, este se refiere a qué título ha de poseerse para poder acceder a las enseñanzas del grado superior objeto del decreto proyectado. Estas condiciones de acceso son la de estar en posesión del título de Técnico Deportivo, en la modalidad o especialidad deportiva que se determine por vía reglamentaria, y además, al menos, uno de los siguientes títulos: el de Bachiller, el de Técnico Superior o el título universitario, según lo dispuesto en el artículo 54.2 de la LOE. Por ello, se recomienda la revisión del título de este artículo 8.

El artículo 9 se refiere a la Evaluación, en el que vuelve a efectuarse la remisión normativa al respecto; esta vez al capítulo IV del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, y además, a la Orden 3935/2016, de 16 de diciembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, 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. En cuanto a esta última, es completamente innecesaria la referencia a la modificación operada por la Orden 2126/2021, de 16 de julio, ya que toda cita normativa se hace a la disposición vigente en ese momento.

El apartado 2 del citado artículo es relativo a las medidas necesarias que han de implementarse para los alumnos con necesidades educativas especiales.

El artículo 10 regula los requisitos de titulación del profesorado que impartirá estas enseñanzas deportivas, tanto en centros públicos como privados, con la remisión a la normativa estatal o autonómica que como venimos diciendo no favorece una fácil comprensión.

El artículo 11 contiene la llamada vinculación a otros estudios, es decir, el acceso directo a las modalidades de bachillerato, regulando el aspecto de las convalidaciones con otra remisión normativa; esta vez, a otra ley diferente, cual es la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

El precepto siguiente se refiere a la ratio profesor/alumno y se concreta adecuadamente, fijando un máximo de 30 alumnos por cada profesor.

En cuanto a lo relativo a los espacios y equipamientos deportivos, el artículo 13 regula con detalle los espacios necesarios para el desarrollo de los módulos y las condiciones que han de reunir las instalaciones. Así, contiene la obligación de cumplir la normativa sobre igualdad de oportunidades, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

Por último, el artículo 14 establece lo relativo a la oferta a distancia de los módulos de enseñanza deportiva, por lo que es innecesaria por redundante, la mención a la disposición adicional segunda del Real Decreto 983/2015, que habilita esta posibilidad. En este aspecto, sería suficiente la mención a la Orden 2232/2019, de 1 de agosto, de la Consejería de Educación e Investigación, por la que se regula el régimen de enseñanza a distancia de las enseñanzas deportivas de régimen especial y el procedimiento para su autorización en centros docentes de la Comunidad de Madrid.

La disposición final 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 2022-2023.

La disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de Educación, para que apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme al artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

El proyecto se cierra con la disposición final tercera relativa a la entrada en vigor del decreto, 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 ha de ajustarse a las directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005. Por ello, conviene realizar las siguientes observaciones, sin perjuicio de otras que se han ido realizando ya en la consideración jurídica anterior.

La primera –relativa a todo el proyecto- es que, conforme establece la directriz 64, deberá evitarse la proliferación de remisiones y en este aspecto, ha de destacarse el abuso que hace el decreto proyectado de las mismas tanto a la normativa estatal como a la autonómica, y además a los anexos que acompañan a su articulado.

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; 274/20, de 7 de julio; 461/21 y 464/21, de 28 de septiembre), 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.

Con carácter general, y conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales, debe ser objeto de revisión la totalidad del texto, ya que las referencias que se hacen en la parte expositiva al cargo de consejero o vicepresidente, deben figurar en minúscula; si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia.

También en la parte expositiva, en el extenso párrafo sexto se echa en falta la utilización de punto y aparte, cuando la redacción se está

refiriendo a otros aspectos distintos del párrafo precedente. Ello para facilitar la comprensión del texto y mejorar su presentación.

En cuanto a la redacción literal del artículo 4.1 y sin perjuicio de lo ya indicado en la consideración jurídica anterior, la expresión verbal “*quedan desarrollados*” respectivamente en los anexos II y III del Real Decreto 983/2015, ha de sustituirse por “*están desarrollados*”, dado que este reglamento es anterior en el tiempo al decreto dictaminado.

Con el ánimo de coadyuvar en la mejora de la redacción del texto, y en cumplimiento de la directriz 101, que recomienda respetar el orden normal de los elementos de la oración (sujeto, verbo y predicado) y evitar el hipérbaton, se sugiere que se dé una nueva redacción, por ejemplo, al artículo 10.4, indicando simplemente que el profesorado deberá poseer la formación pedagógica y didáctica necesaria conforme a la normativa legal vigente.

La disposición final tercera ha de redactarse conforme a lo dispuesto en la directriz 43 y, por tanto, quitarse las mayúsculas e introducirse las comillas oportunas en la mención al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el presente dictamen, ninguna de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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 Superior en Piragüismo de Aguas Bravas, y Técnico Deportivo Superior en Piragüismo de Aguas Tranquilas.

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

Madrid, a 19 de julio de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 487/22

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades

C/ Alcalá 30-32, 2ª planta – 28014 Madrid