

A.G.- 47/2021

INFC. - 2022/825

S.G.C.- 103/2021

S.J.-381 /2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía en relación con un **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 Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Tranquilas, y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 24 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General

Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto con sus antecedentes.

- Dictamen 6/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 10 de marzo de 2022 así como votos particulares emitidos por los Consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos, el 14 de marzo de 2022 y Consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 10 de marzo de 2022.

- Informe 9/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 14 de febrero de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 9 de mayo de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Universidades Ciencia y Portavocía) así como sus antecedentes, de 28 de enero y 7 de abril de 2022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 8 de febrero de 2022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado el 9 de febrero de 2022, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 8 de febrero de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 7 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 18, de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 8 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 15 de febrero de 2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 9 de febrero de 2022, en los que se hace constar que no realizan observaciones al Proyecto.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 15 de marzo de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente Vivienda y Agricultura, de 15 de febrero de 2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 23 de febrero de 2022, formulando observaciones al Proyecto.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía), de 25 de marzo de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Escrito de observaciones de 18 de febrero de 2022, de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía).

- Informe emitido por la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) el 14 de febrero de 2022, desde el punto de vista de la Unidad de Mercado y la Defensa de la Competencia.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 24 de mayo de 2022, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del 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.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, 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 Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Tranquilas, y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas regulados en el Real Decreto 981/2015, de 30 de octubre, por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Tranquilas, y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas, y se fijan su currículo básico y los requisitos de acceso (en adelante, Real Decreto 981/2015).

Se compone de una Parte Expositiva, de una Parte Dispositiva, conformada por catorce artículos y una Parte Final que incluye tres disposiciones finales. La primera contempla la implantación del nuevo currículo. Y las Disposiciones Finales segunda y tercera regulan, respectivamente, la habilitación para el desarrollo normativo y la entrada en vigor.

Asimismo, el Proyecto incorpora ocho Anexos: el Anexo I, referido a la asignación horaria de los módulos de enseñanza deportiva de los ciclos de grado medio; los Anexos II, III, IV y V relativo a los módulos de enseñanza deportiva del bloque específico del ciclo inicial de grado medio en piragüismo; del bloque específico del ciclo final de grado medio en piragüismo de aguas bravas; del bloque específico del ciclo final de grado medio en piragüismo de aguas tranquilas y del bloque específico del ciclo final de grado medio en piragüismo recreativo guía en aguas bravas; el Anexo VI, referente a la 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; el Anexo VII, recoge el acceso al módulo de formación práctica y el Anexo VIII sobre la ratio profesor/alumno.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece *que “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”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Tranquilas, y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas regulados en el Real Decreto 981/2015, de 30 de octubre, por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo

en Piragüismo de Aguas Tranquilas, y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia"* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Sentado cuanto antecede, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

El artículo 3, apartado 2.h) de la LOE configura las Enseñanzas Deportivas como una de las enseñanzas que ofrece el sistema educativo español, cuya ordenación se realiza en su Capítulo VIII del Título I.

Según el artículo 63.4 de la LOE: *“el currículo de las enseñanzas deportivas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y a lo establecido en el artículo 6 de la presente Ley”*.

Ha de añadirse que el artículo 6 bis, apartado 3, de la LOE dispone, que *“Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”*.

Los principios generales de las Enseñanzas Deportivas, la organización, las titulaciones y convalidaciones se regulan en los artículos 63 a 65 de la LOE.

Dichos preceptos son desarrollados por el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial (en adelante, Real Decreto 1363/2007), que constituye legislación básica en los preceptos que determina su Disposición Final cuarta.

El artículo 16, apartado 3, del citado Real Decreto 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, 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”*.

En desarrollo del Real Decreto 1363/2007, el Real Decreto 981/2015, de carácter básico según la Disposición Final primera, establece y regula, en los aspectos y elementos básicos antes indicados, los títulos de Técnico Deportivo en Piragüismo en Aguas Bravas, Técnico Deportivo en Piragüismo en Aguas Tranquilas y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas.

El artículo 25 del Real Decreto 981/2015, sobre la determinación del currículo establece 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”.

Con base en el régimen jurídico expuesto, se puede afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada, desarrollando y complementando la normativa básica referenciada, y teniendo en cuenta, además, distintas normas de la Comunidad de Madrid aplicables y no contrarias a dicha normativa básica, como las Ordenes 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 adelante, Orden 3935/2016), 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) o 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 (en adelante, Orden 2232/2019).

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza igualmente por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia

(por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma ~~Decreto~~, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del 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 adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. 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 este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, 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 el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia
5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“Este 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 y, por tanto, 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, 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 presente propuesta normativa complementa el currículo establecido en el 40 por 100 restante, de tal forma que, de conformidad con los criterios recogidos en el artículo 16 del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, la presente propuesta normativa amplía determinados contenidos en los módulos deportivos que se incluyen en los ciclos deportivos a partir de los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y las orientaciones metodológicas establecidos en normativa básica, fija la duración para cada módulo deportivo hasta alcanzar el tiempo establecido de duración que deben tener estas enseñanzas.

Asimismo, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid 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”.

Respecto de los argumentos utilizados consideramos, que justifican debidamente que el Proyecto de Decreto supone “regular un aspecto parcial de la materia”.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la hoy Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones desde el 12 de abril de 2022 hasta el 5 de mayo de 2022., sin que, una vez transcurrido el mismo se hayan presentado alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de

creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 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 y artículo 45 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.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que varias consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

La propuesta normativa está recogida en el Plan Normativo para la XII Legislatura (2021-2023) aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021.

Por su parte la MAIN, analizado el Proyecto, señala que “no precisa una evaluación ex post, puesto que no incurre en ninguno de los criterios que enumera el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo”.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva y una Parte Final.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: Dictamen del Consejo Escolar, informes relativos al impacto por razón de género; al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así

como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género; el informe de Coordinación y Calidad Normativa, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*” (el subrayado es nuestro)

Por último, advertimos que en la fórmula promulgatoria debe añadirse a la expresión “*de acuerdo con*”, la expresión alternativa “*oída*”, siguiendo el criterio mantenido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como el Dictamen 280/2019, de 27 de junio de 2019, que indica: “(...) *Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída” y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto*”.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida por el Real Decreto 1363/2007 y, fundamentalmente, por el Real Decreto 981/2015, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

Cabe señalar, con carácter preliminar, que el Proyecto responde al esquema general que fija la normativa básica en la determinación del currículo, y que pasa por la intervención sucesiva del Gobierno de la Nación, las Administraciones Educativas, y los centros docentes en uso de su autonomía. Así nos lo recuerda, de manera ilustrativa, el Dictamen 172/2013, de 18 de abril, del Consejo de Estado, emitido a propósito del Anteproyecto de la LOMCE:

“En la normativa vigente, la determinación del currículo se rige -según los actuales artículos 6.2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación- por una serie de reglas que se aplican de manera uniforme a todas las enseñanzas, etapas y ciclos educativos: primera, el Gobierno fija, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo; segunda, los contenidos básicos del currículo requieren el 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan; tercera, las Administraciones educativas establecen el currículo de las distintas enseñanzas, del que forman parte los aspectos básicos fijados por el Gobierno; cuarta, los centros docentes desarrollan y completan el currículo en uso de su autonomía”.

La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con el currículo establece en su Parte Expositiva que:

Con respecto al currículo, se da una nueva redacción a su definición, sus elementos básicos y la distribución de competencias entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. En esta redacción, se trata de garantizar una estructura del currículo al servicio de una educación inclusiva y acorde con la adquisición de competencias, que valore además la diversidad.

También se asegura una formación común, se garantiza la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que en conjunto constituyen lo que se conoce

como enseñanzas mínimas, y a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas. Se recupera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, que requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan, estableciendo asimismo la asignación de un porcentaje a los centros. Además, se hace referencia a la posibilidad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

También con carácter general ha de apuntarse que las Enseñanzas Deportivas se estructuran en Grado Medio y Superior (artículo 64, apartado 1 de la LOE), y deben diferenciarse, según el artículo 10 del Real Decreto 1363/2007, los módulos que forman parte del bloque común de los que se incluyen en el bloque específico.

El presente Proyecto se refiere a títulos de Técnico de Grado Medio y a la regulación del bloque específico, pues el bloque común se regula por el Decreto 74/2014.

Esto sentado, observamos que el Proyecto de Decreto encierra tres tipos de preceptos.

Un primer grupo de normas, que se remiten directamente, bien al Real Decreto 1363/2007, bien al Real Decreto 981/2015, o a ambos simultáneamente, por lo que ningún obstáculo jurídico puede oponerse en relación con los mismos. Así sucede con el artículo 2 (organización); artículo 4, (referentes de la formación); artículo 6, apartados 1 y 3 (concreción y desarrollo del currículo por los centros e igualdad de oportunidades); artículo 8, apartados 1, 2, 3 y 4 (condiciones de acceso, prueba de acceso, tribunal, exención de superar la prueba); artículo 9 apartados 1 y 3 (evaluación de la formación, acceso al módulo de formación práctica); artículo 10, apartado 1 y 2 (requisitos de titulación del profesorado en centros públicos y privados y de titularidad pública de administraciones distintas a la educativa); artículo 11, apartados 2 y 3 (convalidaciones y exención del módulo de formación práctica); artículo 12 (ratio profesor/alumno) y artículo 13, apartado 1 (espacios y equipamientos deportivos mínimos).

No obstante, con carácter general, a propósito de las remisiones, hay que señalar que 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. En este sentido se pronunció el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos y ha sido reiterado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, en el Dictamen 447/16, de 6 de octubre.

Un segundo grupo de preceptos se remite a la normativa propia de la Comunidad de Madrid, como sucede con los artículos 4, apartado 3 y 10, apartado 3 que remiten al Decreto 74/2014, en lo que afecta a los resultados de aprendizaje y criterios de evaluación de los módulos del bloque común, y a los requisitos de titulación del profesorado que imparta el módulo propio de la Comunidad de Madrid, MED-CM206.

El Decreto 74/2014 citado regula, en los Anexos I y II, los módulos de enseñanza deportiva del bloque común del ciclo inicial del grado medio o nivel I y los módulos de enseñanza deportiva del bloque común del ciclo final del grado medio o nivel II (módulos MED-C101, MED-C102, MED-C103, MED-C104 y MED-C201, MED-C202, MED-C203, MED-C204, MED-CM205 y MED-CM206) así como el número de horas que se asigna a cada una, respetando el contenido mínimo que se establece en la norma básica y complementándola.

Lo mismo sucede con los artículos 9 y 14 del Proyecto, que además de remitirse a la normativa estatal, reenvía a las Ordenes 3935/2016 y 2232/2019, respectivamente.

En cuanto al resto de preceptos proyectados, que contienen ya cierta regulación innovativa, conviene realizar las consideraciones que siguen.

La designación de los módulos de los bloques específicos y sus asignaciones horarias se detallan en el Anexo I del Proyecto, por remisión de su artículo 3.7. Los módulos se corresponden con los previstos en el artículo 22 del Real Decreto 981/2015.

De igual modo, ha de reconocerse que las asignaciones horarias de los bloques específicos, no sólo respetan las mínimas previstas en los artículos 2 y 3 y en el Anexo I del Real Decreto 981/2015 en todos los módulos, sino que, en la mayoría, los superan.

En lo referente al contenido de los módulos profesionales descritos en los Anexos II a V del Proyecto -al que remite su artículo 5, apartado 2 -, urge advertir que, en general, se

reproducen los contenidos mínimos de los Anexos II a V del Real Decreto 981/2015, ampliando en algún módulo sus contenidos.

Sin embargo, se aprecia que no coinciden los apartados relativos al módulo Formación Práctica.

Además, los Anexos II a V del Proyecto hacen mención, para cada módulo, a los siguientes aspectos concretos: la relación con los objetivos generales y las competencias del ciclo, la línea maestra, las estrategias metodológicas y las orientaciones pedagógicas. Algunos de estos conceptos, como la línea maestra, las estrategias metodológicas y las orientaciones pedagógicas, resultan ajenas a la normativa básica, y suponen una suerte de resumen de los objetivos generales y competencias previstas en aquella para cada módulo.

No se alcanza a conocer la real funcionalidad de tales extremos –tampoco se explica en la Memoria, ni en el Informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid- ni cabe anudar eficacia jurídica a los mismos, más allá de su configuración como meras recomendaciones.

Como ya indicábamos en Dictámenes emitidos a propósito de Proyectos de Decreto de contenido similar, como el de 13 de febrero de 2017 o 24 de febrero de 2016, no podemos reparar la regulación autonómica siempre que se encuadre dentro de los objetivos generales y competencias dimanantes de la normativa estatal en relación con los módulos, si bien la apreciación de la adecuación de tales ajustes es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico, por lo que hubiera sido muy conveniente que hubiera mediado un pronunciamiento, además del órgano proponente en la Memoria del Análisis de impacto normativo, del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en su condición de órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid -artículo 1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo-.

Sin embargo, en el presente supuesto, el Informe de su Comisión Permanente, referenciado en los Antecedentes del presente Dictamen, no contiene pronunciamiento expreso sobre tal extremo y la Memoria del análisis de impacto normativo se limita a señalar que en relación a los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo que se imparten en el centro educativo y que se describen en los anexos del presente proyecto de decreto, la aportación que hace la Comunidad de Madrid respecto al Real Decreto 981/2015, de 30 de

octubre, consiste en la incorporación a los ciclos deportivos en el bloque común un módulo de “Inglés técnico para grado medio”, indicando que para la elaboración de la propuesta normativa, se ha contado con la colaboración de expertos conocedores de las necesidades del sector, como es la Federación Madrileña de Piragüismo con la que se han concretado los aspectos técnicos de estas enseñanzas en relación a la asignación horaria de los módulos, estrategias metodológicas, disponibilidad de espacios formativos en el entorno natural y la necesidad de formación de técnicos en estas enseñanzas en la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo expuesto, de existir una equivalencia de fondo que permita afirmar que el contenido de los módulos discrepantes coincide con el de la norma básica procedería, dado el carácter técnico de la cuestión, incorporar una justificación en la Memoria del análisis de impacto normativo.

Esta consideración tiene carácter esencial

En otro orden de consideraciones, conviene detenernos asimismo en la regulación del “proyecto propio del centro” (artículos 6 y 7 del Proyecto), que se halla íntimamente relacionado con el principio de autonomía de los centros, consagrado en el artículo 120.1 de la LOE que señala que “*los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen*”. Y se concreta en el artículo 120.2, inciso inicial, al disponer que “*los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo*”. Sobre dichos márgenes ha de girar la autonomía de los centros educativos.

El artículo 6 del Proyecto, establece que los centros “*completarán, concretarán y desarrollarán*” los currículos establecidos en el Decreto, buscando adaptar la programación y metodología a las características del alumnado y a las posibilidades formativas de su entorno ajustándose a los preceptos transcritos.

El artículo 18 del Real Decreto 1363/2007 establece que el proyecto educativo de los centros “*incorporará la concreción de los currículos*”, así como que los centros desarrollarán los currículos establecidos por la Administración educativa “*buscando adaptar la programación y metodología del currículo a las características del alumnado y a las posibilidades formativas de su entorno*”, lo que se reproduce de manera idéntica en el artículo 4 del Proyecto. También

incorpora el precepto el contenido del artículo 17 del Real Decreto 1363/2007 relativo a que la formación de técnicos deportivos promoverá en el alumnado la necesaria integración de los contenidos científicos, técnicos, prácticos, tecnológicos y organizativos de estas enseñanzas, y una visión global de las exigencias de los modelos deportivos en los que deban intervenir.

Además, el contenido del artículo se completa con la referencia en el apartado 2 a que la concreción curricular por los centros tendrá en cuenta otros aspectos como la promoción activa de la práctica deportiva entre las personas mayores y el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género así como 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 en los procesos de enseñanza y aprendizaje, con independencia del módulo concreto de enseñanza deportiva de que se trate. Finalmente, el artículo 6 del Proyecto culmina con un apartado 3 relativo a facilitar el acceso a estas enseñanzas a las personas con discapacidad en consonancia con lo establecido en la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 1363/2007, a la que el precepto se remite expresamente.

Se trata de un complemento de los objetivos y principios de las enseñanzas deportivas regulados en los artículos 2 y 3 del Real Decreto 1363/2007 dando cumplimiento a lo que establecen los artículos 4 y 29 a 32 de la Ley 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, al favorecer el reconocimiento de la igualdad del colectivo LGTBI. Asimismo, respeta lo establecido en los artículos 3 y 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.

También parece conciliarse con los preceptos transcritos de la LOE la redacción del **artículo 7**, apartado 1, del Proyecto que aunque comienza señalando que “(...) *los centros podrán elaborar proyectos propios, modificando el plan de estudios general establecido en el presente decreto, en lo referido al bloque específico, tanto en lo que respecta a los currículos y asignación horaria como a la inclusión de nuevos módulos (...)*”, completa tal afirmación con el establecimiento de ciertos límites, al añadir “*siempre y cuando se cumpla con la duración total de las enseñanzas establecidas para el título objeto de esta norma y se garantice el*

cumplimiento de las asignaciones horarias mínimas recogidas en el Anexo IV del presente decreto. Asimismo, se deberán impartir y garantizar, según proceda, los objetivos generales, resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y contenidos básicos establecidos en el Real Decreto 701/2019, de 29 de noviembre”.

Así pues, la interpretación del conjunto de los párrafos permite sostener la legalidad del precepto examinado.

Sin embargo, se hace imprescindible el establecimiento, por parte de la Administración Educativa, de un instrumento adecuado y suficiente para garantizar que dicha autonomía se desarrolle y ejercite con pleno respeto al currículo básico y al autonómico que pretende establecer la Comunidad de Madrid a través del presente Proyecto, para lo que se hace necesario introducir un régimen autorizador, y a este propósito responde el artículo 7.2 del Proyecto, si bien difiere a una regulación ulterior el procedimiento y las condiciones de la autorización -para lo cual habilita a la Consejería con competencias en materia de educación-.

A este respecto, se sugiere, desde esta Abogacía General, la regulación directa de dicha técnica autorizatoria, de modo que se compendie toda la materia en un único texto normativo, tal y como recomienda la doctrina del Consejo de Estado, condensada en su Dictamen de 14 de diciembre de 1995, que desaconseja la dispersión normativa a la luz del principio de seguridad jurídica –doctrina que fue trascrita en nuestro Informe de 9 de septiembre de 2013, al que nos remitimos-.

Así lo entiende igualmente la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen nº 121/17 de 23 de marzo de 2017 que se pronuncia en los siguientes términos:

“En el apartado 2 del artículo 5 se establece la necesaria autorización de los proyectos propios de los centros por la Consejería competente en materia de educación, si bien no regula el procedimiento de solicitud y los requisitos para su autorización, que difiere a un momento posterior. No obstante, entendemos que sería deseable que los aspectos que acabamos de mencionar se incorporaran al proyecto de decreto que estamos dictaminando, ya que resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen todas las reglas que han disciplinar una materia, ya que así se ofrece certeza y seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas.

Hemos de recordar que la Directriz 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 sobre técnica normativa exige que, en la medida de lo posible, en una misma disposición se regule un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden relación directa con él. Esta misma observación se contiene en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, a la que la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial contesta en su informe de 20 de febrero de 2017 señalando que se considera conveniente desarrollar la regulación de la técnica de autorización mediante una posterior norma de rango inferior “por similitud con lo ya regulado por la Comunidad de Madrid para otras enseñanzas”. Respecto a esto cabe recordar que tanto el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como posteriormente la Comisión Jurídica Asesora han venido advirtiendo, en los dictámenes correspondientes a las normas reguladoras de la enseñanzas que se citan en el referido informe de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, sobre la conveniencia de incluir en el decreto, por razones de certeza y seguridad jurídica, el procedimiento de solicitud y los requisitos para su autorización, por lo que el hecho de que no se haya actuado en mayor garantía de los principios que acabamos de mencionar en proyectos anteriores no legitima que se continúe haciendo de igual manera en las sucesivas normas que se aprueben. Con frecuencia, la remisión a Ordenes conduce a que, habida cuenta de su escaso rango normativo, no se cumplan en su elaboración las exigencias procedimentales para la elaboración de una disposición general, como fue el caso de una Orden conjunta de las Consejerías de Educación y Sanidad analizado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de abril de 2016 (recurso 1034/2014)”.

El Anexo VI del Proyecto, al establecer la 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.

La asignación horaria de cada uno de los módulos no podrá ser inferior a las horas indicadas en la asignación horaria mínima.

El apartado 2 del **artículo 9** responde al tenor del artículo 2.2 y de la Disposición Adicional tercera del Decreto 1363/2007.

Los apartados 2, 3 y 4 del **artículo 13** complementan los requisitos exigidos en los Anexos VIII-A, VIII-B, VIII-C y VIII-D del Real Decreto 981/2015.

La **Disposición Final primera** contempla la implantación del currículo desde el curso 2022-2023.

La **Disposición Final segunda** del Proyecto bajo la rúbrica “Habilitación para el desarrollo normativo”, faculta al titular de la Consejería con competencias en materia de Educación “para dictar cuantas medidas sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto”.

En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en esa Disposición, pues el término “ejecución”, hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo. Por otro lado, sería más adecuado referirse a “dictar cuantas disposiciones sean precisas”, en vez de “dictar cuantas medidas sean precisas”.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada Disposición en lo que atañe a la inclusión del término “ejecución”, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada de desarrollo, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal.

La **Disposición Final tercera** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente 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 Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Tranquilas, y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas, sin perjuicio del cumplimiento de la consideración de carácter esencial y atención de las no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación, Universidades,
Ciencia y Portavocía**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**