

Dictamen nº: **184/19**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **29.04.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de abril de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación e Investigación, por escrito firmado el 26 de marzo de 2019 con entrada en este órgano el día 27 de mayo, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno en su sesión de 29 de abril de 2019.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto tiene como finalidad efectuar una regulación completa de la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid.

Partiendo de la legislación estatal básica, busca unificar la normativa autonómica sobre la base de la conexión de las enseñanzas de formación profesional con el mercado laboral que exige una mayor colaboración con las empresas. Se persigue fomentar la innovación, desarrollar las competencias transversales y potenciar el emprendimiento y las competencias lingüísticas así como el aprendizaje permanente.

Para ello el proyecto define los principios rectores, objeto y finalidades así como la ordenación y organización de la Formación Profesional. Regula las características generales sobre acceso, admisión y matriculación, la autonomía de los centros, la evaluación, la atención a la diversidad, la información y orientación profesional así como las iniciativas en materia de calidad e innovación educativa.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por cuarenta y siete artículos agrupados en ocho capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales con la siguiente estructura:

## CAPÍTULO I Disposiciones Generales.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2. Fines.

Artículo 3. Objetivos.

Artículo 4. Ejes principales de la formación profesional en la Comunidad de Madrid

Artículo 5. Dimensión internacional. Movilidad y aprendizaje de lenguas extranjeras.

Artículo 6. Aulas profesionales de emprendimiento.

CAPÍTULO II Ordenación general de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo.

Artículo 7. Ordenación de las enseñanzas.

Artículo 8. Currículo.

Artículo 9. Módulos profesionales.

Artículo 10. Títulos profesionales.

CAPÍTULO III Regímenes y modalidades de enseñanzas de formación profesional, formación modular y otras acciones formativas.

SECCIÓN 1.ª Ciclos en régimen presencial.

Artículo 11. Características generales.

SECCIÓN 2.ª Ciclos en modalidad dual.

Artículo 12. Objeto y características.

Artículo 13. Fines.

Artículo 14. Módulos profesionales en la formación profesional dual.

Artículo 15. El programa formativo.

SECCIÓN 3.ª Ciclos formativos en régimen a distancia.

Artículo 16. Objeto.

Artículo 17. Fines.

Artículo 18. Metodología.

#### SECCIÓN 4.ª Formación modular.

Artículo 19. Objeto.

Artículo 20. Fines.

Artículo 21. Características generales.

Artículo 22. Cursos de la formación modular.

#### SECCIÓN 5.ª Otras acciones formativas

Artículo 23. Cursos de especialización.

Artículo 24. Otros programas formativos.

#### CAPÍTULO IV Oferta educativa.

Artículo 25. Oferta educativa de la Comunidad de Madrid.

#### CAPÍTULO V Los centros educativos y su autonomía

##### SECCIÓN 1.ª Centros educativos.

Artículo 26. Centros educativos de la Comunidad de Madrid.

##### SECCIÓN 2.ª Autonomía de los centros.

Artículo 27. Autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los centros.

Artículo 28. Proyectos de innovación y de emprendimiento.

Artículo 29. Proyectos de autonomía de centro.

Artículo 30. Proyectos bilingües de formación profesional.

Artículo 31. Programación didáctica del ciclo de formación profesional.

Artículo 32. Tutorías.

#### CAPÍTULO VI Acceso, admisión y matrícula.

Artículo 33. Acceso a las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en la Comunidad de Madrid.

Artículo 34. Admisión a enseñanzas de formación profesional en centros sostenidos con fondos públicos.

Artículo 35. Aspectos a regular en los procedimientos de admisión.

Artículo 36. Matrícula, convalidaciones y exenciones.

#### CAPÍTULO VII Evaluación.

Artículo 37. Aspectos generales de la evaluación.

Artículo 38. Referentes y criterios de evaluación.

Artículo 39. Convocatorias.

Artículo 40. Sesiones de evaluación.

Artículo 41. Calificaciones.

Artículo 42. Reconocimiento del rendimiento académico.

Artículo 43. Documentos de evaluación.

Artículo 44. Promoción.

Artículo 45. Certificados de profesionalidad.

CAPÍTULO VIII Atención a la diversidad, información y orientación.

Artículo 46. Atención a la diversidad y a personas con discapacidad.

Artículo 47. Información y orientación académica y profesional.

Disposición adicional única. Titulaciones equivalentes a efectos de acceso.

Disposición derogatoria única. Derogación de normas de igual o inferior rango.

Disposición final primera. Habilitación para el desarrollo, la ejecución y aplicación.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

**TERCERO.-** El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- 1.- Certificado de autenticación del expediente.
- 2.- Borrador de proyecto de decreto.
- 3.- Memoria del análisis de impacto normativo de fecha 1 de agosto de 2018.
- 4.- Borrador de proyecto de decreto.
- 5.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 6 de noviembre de 2018.
- 6.- Borrador de proyecto de decreto.
- 7.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 8 de marzo de 2019.

8.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 14 de diciembre de 2018.

9.- Borrador de proyecto de decreto.

10.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 30 de enero de 2019.

11.- Borrador de proyecto de decreto.

12.- Observaciones de la Dirección General de Becas y Ayudas a la Educación de 18 de octubre de 2018.

13.- Observaciones de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria de 18 de septiembre de 2018.

14.- Observaciones de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación de 22 de octubre de 2018.

15.- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 17 de octubre de 2018.

16.- Dictamen del Consejo Escolar de fecha 13 de diciembre de 2018.

17.- Voto particular al citado dictamen formulado por dos consejeras con fecha 16 de diciembre de 2018.

18.- Acta de 19 de diciembre de 2018 de la sesión ordinaria del pleno del Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid. Se adjuntan las observaciones formuladas por CEIM, UGT, CCOO.

19.- Informe de la Dirección General de la Mujer sobre impacto en materia de género de fecha 9 de octubre de 2018.

20.- Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor sobre impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de fecha 10 de octubre de 2018.

21.- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 14 de octubre de 2018.

22.- Escrito de observaciones de técnica normativa formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.

No formulan observaciones las restantes Secretarías Generales Técnicas si bien la de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno adjunta escritos de observaciones de la Dirección General del Infraestructuras Judiciales de fecha 10 de enero de 2019 relativo a cuestiones de técnica normativa y de la Subdirección General de Gobierno Abierto de 16 de enero de 2019.

23.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de fecha 20 de febrero de 2019.

24.- Resolución por la que se somete el proyecto al trámite de audiencia e información pública con fecha 1 de octubre de 2018.

25.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación de fecha 5 de febrero de 2019.

26.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 4 de marzo de 2019.

27.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno relativo a que el Consejo en su reunión del 19 de marzo de 2019 aprobó el informe del consejero de Educación e Investigación relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“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”*.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (rec. núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

También incide en su necesidad 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 (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

Dicha exigencia procede tanto en el desarrollo de leyes autonómicas como en el de las leyes estatales básicas.

El Tribunal Supremo puso fin, desde el año 2003, a una serie de divergencias sobre si era necesario en esos casos el dictamen del órgano consultivo autonómico. Así, la sentencia de 29 de mayo de 2003 (recurso 857/1999) recoge (a propósito de un decreto del Gobierno de Canarias) que: *“Pues desde luego el dictamen es preceptivo cuando se trate del desarrollo de una Ley básica y también lo es cuando, aun no existiendo reserva de ley, la materia ha sido regulada por una Ley previa, produciéndose una congelación de rango.”*

Esa línea jurisprudencial se confirmó en otras sentencias como las de 2 de diciembre de 2003 (recurso 3988/2000) y de 6 de abril de 2004 (recurso 4004/2001) según la cual:

*“Esta apreciación no puede quedar enervada por el hecho de que el Decreto autónomo adapte al ámbito de la Comunidad Autónoma lo dispuesto en los Reales Decretos estatales mediante los que se desarrolla la Ley del Medicamento. Resulta evidente que, al ejercer sus competencias normativas en el marco de la normativa básica*

*estatal, la Comunidad Autónoma ejerce una potestad reglamentaria propia con contenido autónomo e independiente respecto de la Estado, pues se basa en un título competencial distinto. En consecuencia, no puede decirse que la disposición pierda su carácter de desarrollo legal por el hecho de remitirse o contemplar, en gran medida, a los reglamentos estatales o respetar el marco normativo básico establecido por éstos.*

*Aunque éstos Reales Decretos estatales se dictan en parte en virtud de la competencia básica del Estado en materia de sanidad, y, en consecuencia, como marco vinculante para la Comunidad Autónoma, no por ello pierden los reglamentos autonómicos su carácter de normas ejecutivas de la Ley al incorporar directamente los preceptos de aquéllos y disponer un contenido complementario de desarrollo. Algunos de los preceptos estatales que no tienen carácter básico ni de competencia exclusiva del Estado únicamente pueden tener valor supletorio y su aplicación o adaptación por la Comunidad Autónoma tiene también un indiscutible contenido de desarrollo legal.*

*Esta Sala tiene ya declarado en la sentencia de 29 de mayo de 2003, recurso 857/1999, que es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para aprobar un reglamento en desarrollo de una Ley básica (se trataba igualmente de la Ley del Medicamento) que confiere habilitación para ello”.*

Este criterio fue lógicamente asumido por los Tribunales Superiores de Justicia. En concreto, han de destacarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de noviembre de 2001 (recurso 976/1995) y 3 de diciembre de 2009 (recurso 967/2008) relativa al Decreto 134/2008, de 28 agosto, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la financiación del primer

ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid así como la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 1 de abril de 2016 (recurso 1122/2014) que recoge incluso que, tratándose de un reglamento que afectaba a un importante sector de la comunidad educativa: *“una elemental prudencia normativa aconsejaba al órgano administrativo oír a su órgano consultivo”*.

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

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

#### **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 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 STC 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”*.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la STC 39/2014, de 11 de marzo:

*«Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar “que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas”, en tanto que con la vertiente formal se trata de “velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”.*

*A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).*

*La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues “sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará (...) una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las*

*competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas”; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule “alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”».*

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

- La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 5/2002).

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las opciones que oferta el sistema educativo y señala en su artículo 6 bis, 1.e) que corresponde al Gobierno el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere dicha Ley Orgánica.

La formación profesional se desarrolla en el Capítulo V del Título I de la citada ley, en los artículos 39 a 44 -la mayoría de ellos modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

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

- El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1147/2011).

- El Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ( en lo sucesivo, Real Decreto 127/2014).

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

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

No obstante, la Comunidad de Madrid no había procedido hasta ahora a un desarrollo general en la materia sino que su regulación era sumamente dispersa, contemplando aspectos como la formación

profesional básica (Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, modificado por Decreto 28/2017, de 21 de marzo), la formación profesional dual (Orden 2195/2017, de 15 de junio), la formación profesional a distancia (Orden 1406/2015, de 18 de mayo), la formación profesional bilingüe (Orden 1679/2016, de 26 de mayo), la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio (Decreto 49/2013, de 13 de junio para la fijación de los planes de estudio) a lo que se han de sumar las Ordenes relativas a los procedimientos de admisión de alumnos (Orden 2694/2009, de 9 de junio, por la que se regula el acceso, la matriculación, el proceso de evaluación y la acreditación académica de los alumnos que cursen en la Comunidad de Madrid la modalidad presencial de la formación profesional del sistema educativo establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) y los Decretos que regulan los currículos y planes de estudios de las distintas titulaciones

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 6 bis de la LOE permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

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

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983 y porque tal rango es el que reviste la norma que se pretende modificar mediante el proyecto.

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

La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación que, según el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, mantiene las competencias atribuidas por el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre y el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación (modificado por Decreto 32/2018, de 17 de abril), cuyo artículo 7 atribuye a la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial la competencia para proponer la norma proyectada.

En cuanto al procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, este no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante Real Decreto 931/2017). También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales

dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

No obstante, cabe destacar que la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (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) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley del Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales.

Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En la Comunidad de Madrid se aprobó el plan anual para el año 2018 por Acuerdo de 25 de abril de 2017 y el plan para el año 2019 por Acuerdo de 24 de abril de 2018. En ninguno de ambos planes se recoge el presente proyecto de Decreto. La falta de inclusión obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno.

En la Memoria se explica que el proyecto de decreto no se incluyó en el Plan Normativo del año 2017 porque la conveniencia de la regulación se consideró con posterioridad. Sin embargo, esa explicación no sirve para justificar que no se incluyera en el Plan para el año 2019 y tampoco la

referencia a la posible modificación de la Orden 2694/2009 ya que no tiene ninguna relación con la ausencia de previsión en el Plan Anual.

Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio; 383/17, de 21 de septiembre; 412/17, de 11 de octubre; y el 38/18 de 1 de febrero, entre otros), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento cinco memorias con diferentes fechas y, si bien su inclusión en el expediente no responde a ningún criterio lógico, la última de ellas es de fecha 8 de marzo de 2019, posterior tanto al informe de la Abogacía General como al de la Secretaría General Técnica de la Consejería. 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 de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

La Memoria que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como sus objetivos, para justificar la alternativa de regulación elegida.

Como se ha indicado, la Memoria recoge la finalidad de la norma en cuanto se pretende dotar a la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid de una regulación general que, partiendo del respeto a la normativa estatal, recoja diversas innovaciones que se recogen detalladamente en la Memoria.

En este sentido, la Memoria destaca que otras siete Comunidades Autónomas han aprobado normas con contenido similar a la que es objeto de dictamen.

La Memoria también incluye su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, el proyecto contiene una referencia a los impactos económico y presupuestario y declara que la modificación no representa ningún coste adicional si bien recoge los costes presupuestarios para ejercicios futuros.

Por lo que se refiere al impacto económico y social, la Memoria analiza los efectos que la Formación Profesional tiene en la economía y el empleo.

Por otro lado, el artículo 26.3.d) y e) de la Ley del Gobierno exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. En este sentido, la Memoria asegura que el proyecto no plantea nuevas cargas administrativas, pero sí lo hará la normativa que deba dictarse en su desarrollo. No se localiza en la Memoria referencia alguna al Test PYME.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto positivo 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 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Figura, además, incorporado a la Memoria el examen del impacto positivo por razón de género y la ausencia de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento 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.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación, así como el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009.

De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

De conformidad con la disposición adicional 1ª de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid

para el año 2019, se solicitó informe a la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda que, por informe de 20 de febrero de 2019, recoge el coste de la implantación de estas enseñanzas para el año 2020.

Se ha recabado, asimismo, el informe la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación.

Se ha consultado al Consejo de la Formación Profesional de la Comunidad de Madrid conforme el artículo 2 del Decreto 35/2001, de 8 de marzo, por el que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid.

De igual modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo Escolar, que fue aprobado con fecha 13 de diciembre de 2018 y al que formularon voto particular los consejeros representantes de CC.OO.

Por otro lado, 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, se ha evacuado un informe con observaciones al texto por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad sin que las demás secretarías generales técnicas del resto de las consejerías hayan presentado objeciones al proyecto.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

En cuanto al informe de calidad normativa al que se refieren el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3 a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se ha emitido el informe de 17 de octubre de 2018 sobre coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 4 de marzo de 2019, formulando diversas observaciones al proyecto.

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

En el caso analizado, según refiere la Memoria, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia por resolución de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial. La Memoria indica que se publicó en el Portal de Transparencia el 27 de diciembre de 2018 sin que haya habido

pronunciamiento alguno por parte de los ciudadanos. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora no se contiene dicha resolución, extremo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando tal documentación, debiéndose tener en cuenta que, conforme previene el artículo 19 del ROFCJA, la petición del dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

Igualmente, el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar.

En este caso, según la Memoria del Análisis de Impacto normativo se ha prescindido de este trámite justificándose en el hecho de que el objeto del proyecto es sistematizar la normativa de la formación profesional en la Comunidad de Madrid dentro del marco de la normativa estatal básica por lo que *“no se trata de una iniciativa reglamentaria que requiera de este trámite para mejorar su calidad reglamentaria”* máxime cuando la norma ha sido sometida a una serie de colectivos que *“por diferentes vías”* han efectuado observaciones y aportaciones al texto.

La Memoria de 30 enero de 2019 consideraba que concurría la *“circunstancia excepcional”* recogida en el artículo 133.4 de la LPAC que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

El informe de la Abogacía General consideró que esta explicación debía ser ampliada por lo que se añadió en la Memoria de marzo de 2019 la cita literal del artículo 26.2 de la Ley del Gobierno añadiendo que el proyecto que nos ocupa es una norma *“organizativa”* ya que regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad

de Madrid y contempla “*aspectos parciales de una materia*” ya que la regulación estatal básica tiene “*un grado de concreción lo suficientemente alto, como para que esta iniciativa legislativa no suponga novedad sobre una materia no regulada*”.

Esta Comisión considera que esa justificación es manifiestamente improcedente. La consulta previa contemplada en el artículo 133.1 de la LPAC tiene por objeto consultar a la ciudadanía con carácter previo a la formación de un texto a efectos de permitir que el órgano proponente disponga de opiniones sobre la necesidad y posible contenido de la disposición que se pretende redactar.

En palabras de la STC 55/2018 se trata, junto con la información pública, de dos consultas (F.J. 7):

*“(...) obligatorias salvo en el caso de «normas presupuestarias u organizativas» o cuando concurren «razones graves de interés público que lo justifiquen» (apartado cuarto, primer párrafo). Una es la consulta a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado primero). Podrá prescindirse de ella en los casos citados y, además, si así lo prevé el régimen de tramitación urgente que resulte de aplicación y cuando la propuesta carezca de impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios o regule aspectos parciales de una materia (apartados primero y cuarto, segundo párrafo).”*

En este caso, frente a lo afirmado en la memoria, no estamos ante una norma organizativa. El Tribunal Supremo en la sentencia de 14 de octubre de 1997 (recurso 1392/1990) destacó que los reglamentos

organizativos son aquellos que comportan la regulación de aspectos domésticos de organización interna sujetos a facultades dispositivas de las que no puede prescindir la Administración para el cumplimiento de sus fines. Estos reglamentos se hallan exentos de la consulta al Consejo de Estado que se refiere a los reglamentos dictados en ejecución de leyes pero no a *“los reglamentos organizativos, que es precisamente el supuesto de autos, en el que se trata, como se ha visto, del ejercicio de potestades atribuidas y previstas en la norma, que tienden a mejorar la prestación del servicio, en los términos previstos por la norma que lo regula, y que, no tiene otro alcance, sino el meramente organizativo de alterar las competencias de dos órganos de la Administración, con competencia para prestarlo, y que lo venían prestando aunque en régimen de confluencia”*.

Esta doctrina es reiterada en la sentencia de 31 de mayo de 2012 (recurso 2367/2011) que considera incluso que la naturaleza organizativa de un reglamento que afecta a los intereses de los funcionarios no exime de otorgar audiencia a las organizaciones sindicales.

También el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 26 de abril de 2016 (recurso 1034/2014) ha considerado que (F.J. 5°):

*“Los reglamentos organizativos son aquellas disposiciones normativas que operan sobre la propia organización administrativa ad intra con una proyección predominantemente interna y sujeta a las facultades dispositivas de las cuales la administración no puede prescindir para el cumplimiento de sus finalidades. Por otra parte, los llamados reglamentos ejecutivos se caracterizan por desarrollar de forma directa e inmediata una norma de rango de ley que contempla la regulación básica de una materia”*.

No estamos ante la organización de estructuras de la Administración Pública sino ante la regulación de una modalidad de la enseñanza que se presta tanto por centros públicos como privados y que no regula aspectos

formales o de organización sino sustantivos relativos a los objetivos y contenidos de esas enseñanzas.

Es más, de aceptarse la tesis defendida en la memoria, no sería necesario ni el informe de la Abogacía General ni el de esta Comisión Jurídica Asesora.

El argumento relativo a que el proyecto de Decreto no innova tampoco puede sostenerse. La Comunidad de Madrid, como se ha expuesto y reconoce la parte expositiva del proyecto, tiene capacidad para el desarrollo legislativo en materia de educación. La propia Memoria recoge en el apartado relativo a la oportunidad de la propuesta una serie de argumentos para justificar la necesidad de este decreto como son, entre otros, la necesidad de dar cumplimiento a un mandato de la Asamblea de Madrid, recoger los ejes estratégicos de la Formación Profesional definidos con el asesoramiento del Consejo de Formación Profesional, fomentar la adquisición de competencias lingüísticas, etc.

Es más, la propia Memoria contradice ese argumento al recoger (página 10) que:

*“Este decreto tiene carácter de disposición general, es respetuoso con la legislación básica del Estado pero, a su vez, innova el ordenamiento jurídico madrileño en esta materia. Por una parte, incorpora los ejes estratégicos de la Comunidad de Madrid respecto al desarrollo e implantación de estas enseñanzas. Por otra parte, regula aspectos de la ordenación y organización educativas en los diferentes niveles de la formación profesional; concreta lo relativo a la autonomía de los centros que imparten formación profesional y de los que pueden surgir diferentes iniciativas innovadoras; regula la oferta autonómica de estas enseñanzas y el desarrollo y concreción de los aspectos generales de la evaluación que afectan a toda la etapa de formación profesional; lo relativo al acceso, admisión y matrícula, así como las*

*medidas de información, orientación y atención a la diversidad del alumnado.*

*Dado que este reglamento es ordenador de los aspectos generales y comunes a cualquier ciclo formativo de formación profesional en el ámbito de la Comunidad de Madrid; que innova en algunos aspectos y en otros, recoge lo dispuesto en la normativa básica del Estado; y que pretende servir como marco regulador de estas enseñanzas, al amparo del cual se dictarán otros reglamentos que concreten su regulación y hagan posible su aplicación y ejecución, la fuente formal de Derecho adecuada para abordar la presente norma es un decreto aprobado por el Consejo de Gobierno. A esta alternativa responde la elaboración y tramitación del presente proyecto normativo*”.

Tampoco existen, obviamente, graves razones de interés público que justifiquen la no realización de esa consulta. Asimismo, la materia regulada presenta, como destacan su parte expositiva y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, una estrecha relación con el mercado de trabajo, el emprendimiento, el autoempleo y la innovación tecnológica con lo que es difícil afirmar que carece de impacto significativo en la economía.

A ello se suma el que no puede afirmarse que no imponga obligaciones relevantes para sus destinatarios y pretende regular de una forma sistemática la formación profesional en la Comunidad de Madrid realizando una regulación completa de la materia. Basta la lectura de su contenido para comprobar que se trata de una regulación general de la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid por lo que no se puede compartir lo indicado en la Memoria en cuanto al carácter “*parcial*” de la regulación.

Por ello no puede acogerse a ninguna de las excepciones recogidas en el artículo 133 de la LPAC debiendo recordarse que estamos ante un

verdadero reglamento ejecutivo y por tanto en un supuesto diferente al contemplado en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2019 (recurso 669/2017) en la que se afirma que no es un verdadero reglamento.

Conviene poner de relieve que existen ya sentencias que declaran la nulidad de normas reglamentarias por la falta de realización de la consulta previa como es el caso de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 15 de marzo de 2019 (recurso 8/2018) o por conceder un plazo notoriamente insuficiente como en la sentencia de ese mismo Tribunal Superior (Valladolid) de 23 de noviembre de 2018 (recurso 723/2017).

La importancia de este trámite es similar al de la información pública tal y como resulta de la citada STC 55/2018. Por ello, y en sentido similar a lo recogido en nuestro Dictamen 140/19, de 11 de abril, relativo al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid, se impone la necesidad de retrotraer el procedimiento.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede retrotraer el procedimiento para cumplimentar el trámite de consulta pública, realizándose de nuevo los demás trámites a la vista de

los resultados de dicha consulta pública, con anterioridad a la remisión a esta Comisión Jurídica Asesora.

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

Madrid, a 29 de abril de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 184/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid