

Dictamen nº: **402/16**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **15.09.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de septiembre de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3.f) a de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto *“por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Ortoprótisis y Productos de Apoyo”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito firmado el 27 de julio de 2016, que ha tenido entrada en este órgano el día 29 de julio de 2016, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia a la letrada vocal D^a Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 15 de septiembre de 2016.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid y tanto para centros públicos como privados, el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes al título de Técnico Superior en Ortoprótésis y Productos de Apoyo, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos, en cuanto a espacios y equipamientos, que deben reunir los centros, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 905/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece en el ámbito estatal el título de Técnico Superior en Ortoprótésis y Productos de Apoyo y se fijan sus enseñanzas mínimas.

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

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

Artículo 2.- Indica los referentes de la formación.

Artículo 3.- Determina los módulos profesionales del ciclo formativo.

Artículo 4.- Se dedica a la determinación del currículo.

Artículo 5.- Establece la adaptación al entorno educativo, social y productivo.

Artículo 6.- Se refiere a la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Determina las especialidades y titulaciones del profesorado.

Artículo 8.- Se dedica a los espacios y equipamientos de los centros educativos.

La disposición adicional primera alude al módulo propio “*Lengua extranjera profesional*” y contempla la posibilidad de que los centros educativos soliciten autorización para sustituir la lengua inglesa por otra distinta.

La disposición adicional segunda versa sobre la autonomía pedagógica de los centros educativos.

La disposición final primera determina la posibilidad de implantación del nuevo currículo durante el curso escolar 2016-2017.

La disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para la aplicación y el desarrollo del decreto.

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

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

-Anexo I.- Relación de los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo que se imparten en el centro educativo.

-Anexo II.- Módulos profesionales incorporados por la Comunidad de Madrid, en el que regula los contenidos y orientaciones pedagógicas, los resultados de aprendizaje y los criterios de evaluación.

-Anexo III.- Organización académica y distribución horaria semanal.

-Anexo IV.- Especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional incorporado al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid.

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

1. Texto del proyecto de decreto (documento nº1 del expediente administrativo).

2. Memoria del análisis de impacto normativo de 15 de julio de 2016, elaborada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 2 del expediente administrativo) y un anexo (documento nº3).

3. Dictamen nº 6/2016 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión de 28 de abril de 2016 (documento nº 4 del expediente administrativo), en el que se hacen observaciones al artículo relativo a la autonomía de los centros y otras de redacción y ortografía.

4. Voto particular emitido el 30 de abril de 2016 por las representantes de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento nº 5 del expediente administrativo).

5. Memoria económica de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 10 de marzo de 2016 (documento nº 6 del expediente administrativo), en el que se destaca que el proyecto no supone incremento del cupo ni del gasto del capítulo I ya que no está prevista la implantación de este ciclo formativo de Técnico Superior en Ortoprótesis y Productos de Apoyo en centros docentes públicos.

6. Informe de 6 de junio de 2016, de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 7 del expediente administrativo) en el que no se hacen observaciones por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

7. Informe de 14 de junio de 2016, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 8 del expediente administrativo), sobre el impacto positivo por razón de género ya que el proyecto recoge el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como de trato, y la prevención de violencia de género.

8. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo).

9. Informe de 16 de junio de 2016, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº 10 del expediente administrativo), que resalta que el proyecto de decreto no supondrá gasto porque no se ha previsto por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte incluir este ciclo en la oferta formativa de los centros públicos de la Comunidad de Madrid.

10. Informe de 21 de junio de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento nº 11 del expediente administrativo).

11. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 12 de julio de 2016 (documento nº 12 del expediente administrativo).

12. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 26 de julio de 2016, sin firmar, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 13 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación, Juventud y Deporte, 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”*.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen nº 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que *“es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional”*. En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de las actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, *“cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general”*.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 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), cuyo artículo 10 en sus apartados 1 y 2 dispone:

“La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30ª y 7ª de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no

asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea.

2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”.

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), que en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las opciones que oferta el sistema educativo y que desarrolla el Capítulo V del Título I de la citada ley, 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 (en adelante, LOMCE)-. En el artículo 39.4, respecto de la ordenación de estas enseñanzas se dispone que *“1. El currículo de estas enseñanzas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y a lo establecido en el apartado 4 del artículo 6.bis de la presente Ley Orgánica”.*

- 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) cuyo artículo 8 dispone que sean las Administraciones educativas las que, respetando lo previsto en dicha norma y en aquellas que regulen los títulos

respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional.

- El Real Decreto 905/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Ortoprótesis y Productos de Apoyo y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante, Real Decreto 905/2013). Su artículo 10.2 establece:

"Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes, respetando lo establecido en este real decreto y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo".

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.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 10.2 del ya citado Real Decreto 905/2013, permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

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.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudir -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), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

1.-Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 del Decreto 198/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se ha incorporado al procedimiento la versión definitiva emitida el día 15 de julio de 2016, al final del procedimiento, firmada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

Como se señalaba en algunos dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así por ejemplo en el Dictamen n°383/14, de 10 de septiembre), 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 (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. No obstante, a

pesar de haberse remitido a esta Comisión una Memoria que responde a la mencionada versión definitiva, en algunos documentos que figuran en el expediente se alude a una memoria fechada el 20 de mayo de 2016 y a los cambios que se han ido introduciendo en la misma. En este punto, y sin perjuicio de recordar la obligatoriedad de que los expedientes se remitan completos a la Comisión Jurídica Asesora (artículo 19.1 del ROFCJA), puede considerarse que se ha cumplido adecuadamente con el objetivo de que la Memoria responda a un proceso continuo.

La Memoria que figura en el expediente remitido contempla la oportunidad de la propuesta, el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Alude además al análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias así como al impacto económico y presupuestario, y declara que en la norma proyectada *“no hay impacto presupuestario”* puesto que no se ha previsto incluir en la oferta formativa de los centros públicos de la Comunidad de Madrid, las enseñanzas del título de Técnico Superior en Ortoprótisis y Productos de Apoyo.

Asimismo, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y por la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*. En

relación con el informe de impacto por razón de género, la memoria se hace eco del informe emitido por el órgano competente para ello -la Dirección General de la Mujer, integrada en la hoy denominada Consejería de Políticas Sociales y Familia, tal y como se deriva del artículo 15.1,b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de tal consejería- como ya se expresó en los dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid nº 256/13, de 26 de junio, nº 316/13, de 30 de julio nº 572/13, nº 573/13, ambos de 27 de noviembre, y nº116/14, de 2 de abril.

También hace referencia a que el proyecto no supone ningún impacto sobre la identidad de género o expresión de género, como exige el 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.

Por último, en el ámbito procedimental, la memoria se refiere a la relación de informes o dictámenes evacuados durante la tramitación del proyecto y menciona las modificaciones que ha sufrido el proyecto como consecuencia de las observaciones efectuadas por cada uno de los órganos y entidades que lo han examinado.

Así, se ha seguido el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, que establece que la Memoria contenga “*referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia*”, con el objeto de que quede reflejado cómo el resultado del trámite de audiencia ha sido tenido en consideración por el órgano proponente de la norma. En este caso, como decimos, la referencia a las consultas aparece consignada en la Memoria, en la que también se contempla el resultado del trámite de audiencia evacuado.

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 21 de junio de 2016, en el que, tras analizar la competencia, el procedimiento para la elaboración de la norma y el contenido del texto propuesto, se concluye que el proyecto de decreto *“responde al objetivo de dotar a la Comunidad de Madrid de una norma que, por una parte, integre los aspectos básicos fijados en el Real Decreto 905/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Ortoprótesis y Productos de Apoyo y se fijan sus enseñanzas mínimas y, por otra, amplíe y contextualice para su ámbito territorial los contenidos mínimos respetando el perfil profesional del título, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”*.

4.- De acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”*.

De este 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, dictamen que se firmó con fecha 28 de abril de 2016, en el que se hacen observaciones al artículo relativo a la autonomía de los centros y otras de redacción y ortografía.

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 un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 12 de julio de 2016, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial que han sido analizadas y, alguna, incorporada por el órgano promotor de la norma, según resulta de la última versión de la memoria del análisis de impacto normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, también se ha circulado el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, que no han formulado observaciones.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, “no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)”.

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado al haberse dado audiencia al Consejo Escolar puesto que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en él están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

La formación profesional, como hemos hecho referencia anteriormente, está contemplada en el artículo 3.2.e) de la LOE -cuyo artículo 39.6 obliga al Gobierno a establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional y los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas, previa consulta a las Comunidades Autónomas-, en la LO 5/2002 y en el Real Decreto 1147/2011, que los ha desarrollado y por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto, según reza su título, pretende la implantación de un plan de estudios del ciclo formativo de grado superior para la obtención del título de Técnico Superior en Ortoprótisis y Productos de Apoyo y establece su currículo para dar respuesta a las necesidades generales de cualificación del alumnado para su incorporación a la estructura productiva. Esta

titulación está regulada en el ámbito estatal por el Real Decreto 905/2013, al que ya nos hemos referido. Dado que este Real Decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Además recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe adelantar que consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones finales y cuatro anexos.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional del título de Técnico Superior en Ortoprótisis y Productos de Apoyo, así como las titulaciones y especialidades requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos de los centros. Además concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que debidamente autorizados, impartan estas enseñanzas.

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 905/2013, de 22 de noviembre, por lo que no hay reparo

jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del ciclo formativo y, a los 13 módulos establecidos por el artículo 10 del Real Decreto 905/2013 y desarrollados en el Anexo I del proyecto, añade un módulo propio de la Comunidad de Madrid no asociado a unidad de competencia -el correspondiente a la “*Lengua extranjera profesional*”- que se desarrolla en el Anexo II.

El artículo 4 del proyecto de decreto se dedica al currículo.

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE:

“A los efectos de lo dispuesto en esta Ley Orgánica, se entiende por currículo la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas.

2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.

Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas,

las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.

d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.

e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa”.

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al Real Decreto 905/2013, y sus contenidos y duración se concretan en el anexo I, que a su vez reproduce el anexo I del Real Decreto 905/2013 pero amplía los contenidos de los módulos para adaptarlos a las características propias del ámbito territorial de aplicación y aumenta las horas de duración de los módulos. No se incluye en el anexo I el contenido básico del módulo profesional *“Proyecto de ortoprótesis y productos de apoyo”*, ni el de *“Formación en Centros de Trabajo”* ya que el Real Decreto 905/2013 solo determina para estos módulos resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas, no contenidos básicos, como resalta la Memoria del análisis de impacto normativo.

El módulo *“Lengua extranjera profesional”*, propio de la Comunidad de Madrid, se desarrolla en el anexo II. Según la disposición adicional primera, la lengua en la que se impartirá este

módulo será el inglés aunque los centros educativos podrán solicitar autorización a la consejería competente en materia de educación para que sea otra lengua distinta, ya que, según se menciona en la memoria del análisis del impacto normativo, determinados sectores profesionales pueden requerir un idioma distinto, más utilizado en su sector.

Los apartados 4 y 5 incluyen la obligación de los centros educativos a que, en el desarrollo de los currículos y en los procesos de enseñanza y aprendizaje, se tengan en cuenta las características del alumnado, con especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad, la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la prevención de la violencia de género.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículo de cada módulo al entorno educativo, social y productivo para que responda a las características socioeconómicas del sector, lo que podría incorporarse, como un nuevo apartado, al artículo 4, para adaptarse a los criterios de redacción de los artículos contenidos en la Directriz 26 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban Directrices de técnica normativa, para que, en la medida de lo posible, en un mismo artículo se regule un tema, cada párrafo se refiera a un enunciado y en cada enunciado se exprese una idea.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 6 respeta los mínimos establecidos en el Real Decreto 905/2013, e incrementa el número de horas lectivas previstas en todos los módulos y los distribuye en dos cursos académicos. Este precepto se remite al anexo III para distribuir los módulos entre los dos cursos y determinar su duración y su asignación horaria semanal.

Al profesorado se dedica el artículo 7. Para impartir los módulos relacionados en el artículo 3.a) del proyecto, los apartados 1 y 2 remiten al Real Decreto 905/2013 para identificar las especialidades y

las titulaciones requeridas al profesorado tanto de las Administraciones educativas como de otras Administraciones distintas de la educativa, y, para estos últimos, se exige además la acreditación, en su caso, de la formación pedagógica y didáctica necesaria para impartir la docencia según lo dispuesto en el artículo 100 de la LOE. Para el profesorado del módulo propio de la Comunidad de Madrid “*Lengua extranjera profesional*”, las titulaciones necesarias son las señaladas en el Anexo IV del proyecto. La regulación se completa con la remisión al artículo 12 del Real Decreto 905/2013 para lo no previsto en el proyecto.

El artículo 8 referencia la definición de espacios y equipamientos a lo establecido en el Real Decreto 905/2013 y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre igualdad de oportunidades, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La disposición adicional primera, como ya adelantamos, dispone que la lengua del módulo profesional “*Lengua extranjera profesional*” sea el inglés, aunque contempla la posibilidad de que se autorice otra lengua distinta.

La disposición adicional segunda se ocupa de la autonomía pedagógica de los centros educativos. En consonancia con el principio de autonomía consagrado en el artículo 1.i) de la LOE, y desarrollado en el capítulo II del Título V del citado cuerpo legal, y en el Decreto 49/2013, de 13 de junio, por el que se establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid, esta disposición permite que los centros puedan elaborar

proyectos propios, proponiendo un plan de estudios distinto del establecido en el proyecto de decreto, con mención de la Orden 2216/2014, de 9 de julio, por la que se establecen los requisitos y el procedimiento para la implantación de proyectos propios en los centros que imparten enseñanzas de Formación Profesional y enseñanzas profesionales de Artes Plásticas y Diseño en el ámbito de la Comunidad de Madrid. En todo caso, la disposición específica que estos planes de estudios habrán de respetar el cumplimiento de la normativa estatal – Real Decreto 905/2013- en cuanto fija los objetivos generales, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos básicos, las asignaciones horarias mínimas y la duración total de las enseñanzas establecidas para el título.

La Disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 2016-2017, mientras que la segunda de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación en la Comunidad de

Madrid por vía de supletoriedad ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

La primera –relativa a todo el proyecto- es que, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las remisiones tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto. Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos, 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.

En la fórmula promulgatoria, para ajustarse a la directriz 16 del Acuerdo precitado, sería recomendable suprimir la referencia a la Ley 1/1983, que, sin embargo, debería incorporarse en algún párrafo previo de la parte expositiva según concreta la directriz 12.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan

de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Ortoprótesis y Productos de Apoyo.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 15 de septiembre de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 402/16

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid