

Dictamen nº: **449/17**
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **08.11.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por mayoría, en su sesión del día 8 de noviembre de 2017, emitido ante la consulta formulada por el Consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3.c) 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 Estilismo y Dirección de Peluquería”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Consejero de Educación e Investigación, por escrito de 6 de octubre de 2017, que ha tenido entrada en este órgano el día 10 de octubre, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia a la Letrada Vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por mayoría, en la reunión del Pleno, en su sesión de 8 de noviembre de 2017.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende implantar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del ciclo

formativo de grado superior correspondiente al Título Profesional de Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería estableciendo el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes a dicho título conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1577/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería y se fijan sus enseñanzas mínimas, para su implantación en centros públicos y privados.

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

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

Artículo 2.- Indica los referentes de la formación.

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

Artículo 4.- Regula el currículo.

Artículo 5.- Sobre la adaptación del currículo al entorno educativo, social y productivo.

Artículo 6.- Fija la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Hace referencia al profesorado.

Artículo 8.- Define los espacios y equipamientos de los centros.

La disposición adicional primera versa sobre el módulo propio “*Lengua extranjera profesional*” de la Comunidad de Madrid.

La disposición adicional segunda contempla la autonomía de los centros educativos para que puedan elaborar proyectos propios proponiendo un plan de estudios diferente al determinado en el presente decreto, siempre y cuando se cumpla con los requisitos y el procedimiento establecidos para la implantación de los mismos.

La disposición final primera determina la posibilidad de implantar el nuevo currículo a partir del curso escolar 2017-2018.

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 el día siguiente al 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.

- 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 ha remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos:

1.- Texto del proyecto de decreto (documento nº 1 del expediente administrativo).

2.- Memoria de Análisis de Impacto Normativo, de 21 de septiembre de 2017, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 2 del expediente administrativo) y un anexo (documento nº 3 del expediente administrativo).

3.- Escrito de observaciones de 14 de septiembre de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento nº 4 del expediente administrativo).

4.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 25 de julio de 2017 (documento nº 5 del expediente administrativo).

5.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 14 de junio de 2017, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 6 del expediente administrativo).

6.- Informe de 6 de julio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento nº 7 del expediente administrativo).

7.- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 16 de marzo de 2017 (documento nº 8 del expediente administrativo).

8.- Voto particular emitido el 19 de marzo de 2017 por las representantes de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento nº 9 del expediente administrativo).

9.- Informe de 5 de julio de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda favorable al proyecto normativo si bien condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias correspondientes (documento nº 10 del expediente administrativo).

10.- Memoria económica de 6 de junio de 2017, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte en el que se indica que el coste económico de la implantación del proyecto normativo para el ejercicio 2017 se financiará con cargo a crecimiento de plantilla y para el ejercicio 2018 se solicitará la dotación económica correspondiente (documento nº 11 del expediente administrativo).

11.- Informe de 9 de febrero de 2017, de la Dirección General de la Familia y el Menor de la Consejería de Políticas Sociales y Familia en el que no se hacen observaciones por no implicar impacto en materia de familia, la infancia y la adolescencia (documento nº 12 del expediente administrativo).

12.- Informe de 8 de febrero de 2017, de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Políticas Sociales y Familia en el que no se formulan observaciones (documento nº 13 del expediente administrativo).

13.- Informe de 6 de febrero de 2017, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en el que se aprecia un impacto positivo por razón

de orientación sexual, identidad o expresión de género, por cuanto de manera transversal se integra el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual, diversidad sexual e identidad y/o expresión de género en los procesos de enseñanza y aprendizaje (documento n° 14 del expediente administrativo).

14.- Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, Consejería de Sanidad, Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (bloque de documentos n° 15 del expediente administrativo).

15.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 18 de enero de 2017 (documento n° 16 del expediente administrativo).

16.- Escrito de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 17 de enero de 2017, en el que se refleja, que conforme a la disposición final primera del proyecto normativo, las enseñanzas se podrán implantar a partir del curso escolar 2017-2018, por lo que dicha implantación deberá contar con la correspondiente autorización de cupo de profesorado de la Dirección General de Recursos Humanos. Así como escrito de la Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación, de la misma fecha, que considera imprescindible que en el proyecto normativo se especifiquen las superficies mínimas y los porcentajes de ocupación de los espacios establecidos. También indica, que actualmente no existen unidades autorizadas de ese ciclo formativo, ni se financian actualmente las enseñanzas de formación profesional de grado superior en centros privados (documento n° 17 del expediente administrativo).

17.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 26 de septiembre de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 18 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada 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).

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 en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre, en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 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 6 de febrero de 2017 (recurso 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”*.

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^a 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, de la siguiente manera:

«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, 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:

“1. La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30.ª y 7.ª 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 enseñanzas que ofrece el sistema educativo y que desarrolla el Capítulo V del Título I de la citada ley, artículos 39 a 44 -modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE)-. El artículo 39.4 a) contempla el ciclo de Formación Profesional Básica y señala que *“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”*. El apartado 6 de dicho precepto añade: *“El Gobierno, previa*

consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas”.

-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, atribuye a las Administraciones educativas el establecimiento de los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional, respetando lo dispuesto en dicha norma y en las que regulen los respectivos títulos (artículo 8.2).

-El Real Decreto 1577/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante, Real Decreto 1577/2011), cuyo artículo 10.2 dispone que las Administraciones Públicas establecerán los currículos correspondientes respetando lo previsto en dicha norma así como lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 1147/2011.

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

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

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 10.2 del Real Decreto 1577/2011 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 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. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el 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), y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) teniendo presentes además, las especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existe ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018 que no alude a ningún decreto específico para el establecimiento de un plan de estudios de ciclo formativo de grado superior que regula el decreto que se examina.

La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el correspondiente Plan Normativo, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo,

según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

Igualmente, el artículo 133 LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar.

En este procedimiento no se ha efectuado dicha consulta según explica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo toda vez que la propuesta normativa responde a una “*obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico*”, justificación que no acredita la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en dicho artículo para excepcionar el proyecto normativo de consulta pública.

2.- La norma proyectada es propuesta por la actual Consejería de Educación e Investigación, que ostenta competencias en la materia, según lo dispuesto en el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre y Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación, cuyo artículo 1 dispone que la Consejería de Educación e Investigación es el órgano de la Comunidad de Madrid al que se atribuyen las competencias en relación con la educación, siendo la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial el órgano directivo competente para promover la norma al amparo de lo establecido en el artículo 7 del referido Decreto 127/2017.

3.- Por lo que se refiere a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por la directora

general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras dos según se han ido cumplimentando los distintos trámites. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva tal como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes, entre otros, Dictamen 253/17, de 19 de junio, 383/17, de 21 de septiembre y 412/17, de 11 de octubre.

La Memoria fechada el 21 de septiembre de 2017, responde a una versión definitiva en la que se han introducido los trámites procedimentales efectuados, y en la que se contempla, el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Contiene además, el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias. Ahora bien, se observa que en el análisis jurídico de la misma solo se pronuncia en relación al contenido de la parte dispositiva en aquellos preceptos que han sido observados por órganos preinformantes, tal y como ocurre con los artículos 3 y 4, disposiciones adicionales primera y segunda y Anexos I y II guardando silencio sobre el resto de preceptos de la norma, lo que deberá ser corregido antes de someterse al Consejo de Gobierno.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, contienen una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, se limita a reproducir el artículo 4 del Real Decreto 1577/2011 y a formular consideraciones respecto al perfil profesional del título, necesidades empresariales en el sector y demanda de empleo en el mismo. Por otra parte, el artículo 26.3.d) y f) 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, sin que tales extremos se contengan en la memoria. Tal falta de concreción en relación al impacto económico y omisiones de pronunciamiento habrán de subsanarse.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria indica que el ciclo formativo de grado superior estilismo y dirección de peluquería se implantará en un centro educativo público de la Comunidad de Madrid para el curso académico 2017/2018 que se formará un grupo de primer curso y en el curso 2018/2019 que se formará un grupo de segundo curso y otro de primer curso, recoge también, que se dispone de equipamiento necesario para impartirlo, y en cuanto a las necesidades de profesorado establece las necesidades de cupo en una tabla anexa en la que se determina el número de profesores requeridos y número de horas semanales. Para su cálculo se han tenido en cuenta las especialidades habilitadas para impartir los módulos profesionales en centros públicos que establece el Real Decreto 1577/2011.

Asimismo, la memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición Adicional 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. La memoria indica que el proyecto normativo no supone impacto negativo en dichas materias y la Dirección General de la Familia y el Menor indica que no implica impacto en la materia.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y al impacto por razón 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.

Respecto al impacto por razón de género la memoria recoge que no supone discriminación de género en las medidas que se establecen en el mismo, incide de forma positiva y directa en la mejora de oportunidades educativas de las mujeres y contribuye a evitar situaciones de discriminación laboral por razones de género.

Asimismo, indica que *“el artículo 5 del presente decreto dispone que los centros educativos del ámbito de la Comunidad de Madrid, concretarán y desarrollarán el currículo de este ciclo formativo teniendo en cuenta las características del alumnado y del entorno, integrando el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, que estarán presentes de forma transversal en los procesos de enseñanza y aprendizaje, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad u Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación en la Comunidad de Madrid y 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”*.

De igual modo, se hace constar que el proyecto supone un impacto positivo sobre la formación en el respeto a la identidad o expresión de género, de conformidad con lo dispuesto en 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, la memoria recoge el procedimiento de elaboración de la norma y hace referencia a los informes emitidos durante su tramitación, las observaciones que han sido tenidas en cuenta y la contestación a las demás observaciones.

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

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

En aplicación del artículo 26 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 6 de julio de 2017, en el que, tras analizar la competencia, el contenido del texto propuesto y el procedimiento para la elaboración de la norma, concluye que la *“tramitación del decreto es adecuada y se ajusta a la normativa vigente”*.

5.- De acuerdo con el artículo 26 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 ha firmado con fecha 16 de marzo de 2017, en el que se realizan observaciones ortográficas y de redacción que han sido acogidas sin que se explicita en la memoria el voto particular, que no se ha tenido en consideración.

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 25 de julio de 2017, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial que no han sido tenidas en cuenta por los motivos que se indican en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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, también se ha circulado el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid habiendo formulado únicamente observaciones la Consejería de Sanidad respecto al estilo y técnica normativa de la norma proyectada.

6.- Respecto al trámite de audiencia e información pública se observa discrepancia entre lo recogido al respecto en la Memoria, en la que se afirma que *“será sometida al correspondiente trámite de audiencia e información pública”*, y en el proyecto de decreto que recoge el cumplimiento de dicho trámite a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sin que exista constancia documental en el expediente remitido del cumplimiento de dichos extremos, por lo que de haberse cumplimentado, deberá incorporarse dicha documentación, teniendo en cuenta que conforme previene el artículo 19 del ROFCA, la petición del dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública a los sectores afectados previsto en el artículo

24.1.c) de la Ley del Gobierno, tal como viene dictaminando esta Comisión Jurídica Asesora, 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.

Por otra parte, en la tramitación de este proyecto de decreto no consideramos precisa la audiencia a las asociaciones, organizaciones y colectivos LGTBI prevista en el artículo 32 de la Ley 3/2016, en la medida que se introduce en el currículo el principio de no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, de manera transversal en las programaciones didácticas.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, según reza su título, pretende la implantación de un plan de estudios de las enseñanzas necesarias para la obtención del título de Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería estableciendo el correspondiente currículo.

Esta titulación está regulada en el ámbito estatal por los ya referidos Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio y Real Decreto 1577/2011, de 4 de noviembre, legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, siendo éstas las principales normas de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a dictamen.

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto objeto de dictamen establece el plan de estudios de las enseñanzas de Formación

Profesional del título de “*Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería*” para dar respuesta a las necesidades generales de cualificación del alumnado para su incorporación a la estructura productiva.

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

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, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo 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. Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa. En relación a las finalidades que se recogen en los párrafos sexto, séptimo y octavo de la parte expositiva, se echa en falta la referencia expresa a 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.

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 correspondientes al Título de Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería, especialidades

y titulaciones requeridas al profesorado que lo imparte y espacios y equipamientos que deben reunir los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid que debidamente autorizados, impartan dichas enseñanzas.

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 1577/2011 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. A los catorce módulos establecidos en el Real Decreto 1577/2011, se incorpora un módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid, no asociado a unidad de competencia, denominado “*Lengua extranjera profesional*”.

El artículo 4 del proyecto de decreto regula el 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, las competencias profesionales, personales y sociales, objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas, contenidos y duración de los módulos profesionales relacionados en el artículo 3.a) del proyecto y recogidos en el Real Decreto 1577/2011, el proyecto se remite a su Anexo I.

Para los objetivos, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas del módulo propio de la Comunidad de Madrid denominado “*Lengua extranjera profesional*”, se remite al Anexo II del proyecto. Este módulo, según la disposición adicional primera, se impartirá, como norma general, en inglés, si bien los centros educativos podrán solicitar autorización a la consejería competente en materia de educación para que la lengua impartida sea distinta a la inglesa, autorización que tendría carácter excepcional.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículo al entorno educativo, social y productivo teniendo en cuenta las características socioeconómicas del sector, la cultura de calidad, la excelencia en el trabajo, la formación en materia de prevención de riesgos laborales y de respeto medioambiental.

Incluye también la obligación de los centros educativos de tener en cuenta el principio, del “*Diseño universal o diseño para todas las personas*”, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género y las necesidades de las personas con discapacidad reconocida, en el desarrollo de los currículos y en los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 6 respeta los mínimos establecidos en el Real Decreto 1577/2011, 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 1577/2011 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 1577/2011 para lo no previsto en el proyecto.

El artículo 8 referencia la definición de espacios y equipamientos a lo establecido en el artículo 11 y el anexo II del Real Decreto 1577/2011 y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre igualdad de oportunidades, diseño para todos, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

En relación a este precepto, el informe de 18 de enero de 2017 de la Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación, indica que para resolver los expedientes de autorización o modificación de autorización de centros docentes privados, sería imprescindible que el proyecto especificara las superficies mínimas de los espacios establecidos en el Real Decreto 1577/2011 para 20 o 30 puestos escolares, al igual que se detallan en las órdenes ministeriales de currículos para Ceuta y Melilla que son las que están aplicando supletoriamente para resolver los expedientes. A ello añade la necesidad de establecer los porcentajes de ocupación de cada espacio para determinar la posibilidad real de que un mismo espacio pueda ser ocupado por distintos grupos como dispone en Real Decreto 1577/2011. La Memoria se limita a reflejar el contenido del artículo 8 del proyecto de decreto. Por el contrario, consideramos que este precepto debería contener cuanto interesa la citada Dirección General al haber puesto de manifiesto la existencia de una laguna en el ordenamiento jurídico autonómico que obliga a dicho órgano a acudir en una labor de heterointegración a la aplicación supletoria del ordenamiento jurídico estatal, lo que resultaría totalmente innecesario si se atendiera a su observación, cumpliendo así la finalidad de desarrollo efectivo del Real Decreto 1577/2011, en aras de lograr una mayor seguridad jurídica. No está de más recordar aquí, aunque en puridad sea cuestión de técnica normativa, que la directriz 3 del

Acuerdo de 22 de julio de 2005, llama a regular en una única disposición todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él, por lo que se procurará que los reglamentos de ejecución de una ley sean completos y no parciales.

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, excepcionalmente, 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. En todo caso, la disposición especifica que estos planes de estudios habrán de respetar el cumplimiento de la normativa estatal 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 2017-2018, si bien, al tratarse de una nueva titulación que se introduce una vez comenzado el año académico, su implantación no podrá llevarse a cabo en dicho curso escolar.

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.

En el título hay que suprimir la coma tras la palabra “*decreto*”, según la directriz 102 relativa a la adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, también habría que redactarlo en minúscula conforme previene el apartado V Apéndices a) 3º de las directrices -al respecto véase la forma de redacción del título del Real Decreto 832/2014-, al no encontrarnos en presencia de una circunstancia que permita su excepción conforme a tal apartado, y, en consecuencia, adecuar a tal cambio el resto del proyecto normativo.

En la parte expositiva habría que cambiar la expresión “*artículo 149.1.7ª y 149.1.30ª*” por “*artículo 149.1.7ª y 30ª*” y suprimir la expresión “*formación profesional*” de la séptima línea, ambos del primer párrafo, conforme a la directriz 67 relativa a las remisiones normativas, por no ser literal. En los párrafos tercero y cuarto hay que respetar las mayúsculas y minúsculas de los títulos del Real Decreto 1147/2011 y del Real Decreto 1577/2011, conforme a la directriz 73 y el apartado V Apéndices a) relativo al uso de mayúsculas en los textos legislativos.

En el párrafo quinto habría que escribir “*capítulo II*” en minúscula según el apartado V Apéndices a) 4, y adecuar el resto de la redacción al contenido textual del decreto 49/2013 a que se remite, según la directriz 67, para evitar omisiones y disfunciones que apreciamos en la redacción propuesta.

En el párrafo noveno hay que cambiar “*de*” por “*del*” y añadir “*Común*” al título de la LPAC, según la directriz 73 que exige respetar el título literal de la norma y el apartado V Apéndices a) relativo al uso de mayúsculas en los textos legislativos.

En el párrafo décimo hay que cambiar el término “*al trámite*” por “*los trámites*”, conforme a la directriz 102.

En el párrafo undécimo hay que suprimir la expresión “*modificada por el artículo 29 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre*” al no aportar nada tal expresión modificativa y quedar más claro el precepto conforme a la directriz 101, además de considerar preciso añadir el término “*dictamen*” antes de la referencia a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, por corresponder a la denominación que impone la normativa reguladora de este órgano consultivo.

A la fórmula promulgatoria habrá que añadir la palabra “*oído*” a la expresión “*de acuerdo con*”, para ajustarse a la directriz 16 incluyendo

la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma, así como sustituir la coma por la conjunción “y” tras la palabra “Madrid”, a tenor de la directriz 102 del Acuerdo precitado.

Entrando ya a la parte dispositiva, consideramos que en el artículo 2 hay que respetar las mayúsculas y minúsculas del título del Real Decreto 1577/2011, conforme a la directriz 73 y el apartado V Apéndices a) relativo al uso de mayúsculas en los textos legislativos.

En el artículo 8, además de considerar que ha de completarse la regulación en los términos antes indicados para colmar la laguna existente en el ordenamiento autonómico madrileño, entendemos que hay que suprimir la expresión “*puesto de*” que se contiene en la última línea para referirse al trabajo, ya que el ámbito de prevención a que se refiere la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, se extiende al de todos los riesgos derivados del trabajo, para proteger la seguridad y la salud y no sólo el circunscrito al puesto de trabajo como tal, acomodándose la redacción del precepto al sentido que quiere darle el proponente del proyecto de decreto al referirse al cumplimiento de la normativa en esa materia, según la directriz 101.

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

CONCLUSIÓN

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

Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Estilismo y Dirección de Peluquería.

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

Madrid, a 8 de noviembre de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 449/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid