

Dictamen nº: **464/17**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **16.11.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 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 del Consejo de Gobierno por el que se *“por el que se modifica el Decreto 15/2011, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Jardinería y Floristería”*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación e Investigación, por escrito firmado el 6 de octubre de 2017 con entrada en este órgano el día 10 de octubre, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión de 16 de noviembre de 2017.

**SEGUNDO.-** El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene como objeto modificar el Decreto 15/2011, de 24 de marzo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Jardinería y Floristería (en adelante, Decreto 15/2011), para sustituir el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid denominado “*Inglés técnico para grado medio*” por otro que se califica como “*Lengua extranjera profesional*”.

Las razones de dicha modificación aparecen se explican en la parte expositiva de la norma así como en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y consisten en que en el mencionado módulo profesional los resultados de aprendizaje no se limiten al ámbito puramente lingüístico, sino en una mayor consideración hacia la aplicación práctica de los conocimientos, por lo que la modificación que se plantea “*recoge unos contenidos y unos criterios de evaluación menos específicos y concretos para dar al profesorado que lo imparta mayor libertad para adaptarlos a la diversidad de alumnado, al contexto del sector, de la familia profesional y de las empresas en las que dicho alumnado va a desempeñar su trabajo*”, pues, como aclara la Memoria, se trata de que el alumno alcance “*unas destrezas de uso y de aprendizaje de la lengua que le permitan comunicarse con eficacia en las situaciones laborales que surjan en su futuro profesional*”. Además la modificación responde a la voluntad de unificar el currículo de ese módulo propio de la Comunidad de Madrid de manera que sea común a todos los currículos de ciclos formativos de una misma familia profesional. Asimismo con la modificación se pretende dar cabida a otras lenguas extranjeras distintas del inglés, pues, como explica la Memoria, aunque lo habitual es que este módulo profesional se imparta en lengua inglesa, se prevé que “*pueda adaptarse a las demandas de capacitación lingüística del sector profesional al que pertenece el ciclo formativo, que puede requerir el aprendizaje y uso de un idioma distinto al inglés*”.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único dividido en nueve apartados que responden al siguiente contenido:

El apartado uno modifica el artículo 3.2 del Decreto 15/2011 para sustituir el módulo profesional “*Ingles técnico para grado medio*” por el de “*Lengua extranjera profesional*”.

El apartado dos modifica el anexo I para sustituir los contenidos correspondientes al módulo profesional “*Fundamentos agronómicos*”.

El apartado tres modifica el anexo I para sustituir los contenidos relativos al módulo profesional “*Taller de equipos y tracción*”.

El apartado cuatro también modifica el anexo I para sustituir los contenidos relativos al módulo profesional “*Principios de sanidad vegetal*”.

El apartado cinco modifica asimismo el anexo I para sustituir los contenidos correspondientes al módulo profesional “*Infraestructuras e instalaciones agrícolas*”.

El apartado seis modifica el anexo II, referido a los módulos profesionales incorporados al currículo por la Comunidad de Madrid para introducir los resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas del nuevo módulo profesional.

El apartado siete modifica el anexo III del Decreto 15/2011 para regular la organización académica y la distribución horaria semanal.

El apartado ocho introduce la correspondiente modificación en el anexo IV que establece las especialidades y titulaciones del profesorado que ha de impartir el nuevo módulo profesional.

El apartado nueve añade una disposición adicional única al Decreto 15/2011 que prevé la impartición del módulo en lengua inglesa como norma general si bien se prevé que, previa solicitud motivada del centro educativo, la consejería competente en materia de educación pueda autorizar excepcionalmente que la lengua impartida sea distinta al inglés.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales, la primera relativa a la implantación progresiva del módulo profesional "*Lengua extranjera profesional*" en el plan de estudios del ciclo formativo que comience el primer curso en el año académico 2017-2018, la segunda contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la tercera referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

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

1. Texto del proyecto de decreto (documento 1 del expediente).
2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 21 de septiembre de 2017, firmada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento 2 del expediente).
3. Escrito de observaciones de 14 de septiembre de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento 3 del expediente).
4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 25 de julio de 2017 (documento 4 del expediente administrativo).

5. Memoria del Análisis de Impacto Normativo fechada el 14 de junio de 2017 (documento 5 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 6 del expediente administrativo).

7. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid aprobado en la reunión celebrada 16 de marzo de 2017 (documento 7 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 8 del expediente administrativo).

9. Informe de 3 de julio de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento 9 del expediente administrativo).

10. Memoria económica firmada por la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte el 22 de septiembre de 2017 (documento 10 del expediente administrativo).

11. Informe sobre el impacto en materia de familia, la infancia y la adolescencia firmado el 8 de febrero de 2017 por el director general de la Familia y el Menor de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (documento 11 del expediente administrativo).

12. Informe sobre el impacto por razón de género firmado el 8 de febrero de 2017, por la directora general de la Mujer de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (documento 12 del expediente administrativo).

13. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género fechado el 7 de febrero de 2017 (documento 13 del expediente administrativo).

14. Informes de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de la Consejería de Medio Ambiente, administración Local y Ordenación del Territorio, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en el sentido de no formular observaciones al proyecto, así como informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad realizando observaciones de técnica normativa (documento 14 del expediente).

15. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 17 de enero de 2017 y de la Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación, de la misma fecha (documento 15 del expediente administrativo).

16. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 18 de enero de 2017, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento 16 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 17 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 emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3, a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

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 había 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 núm. 1397/2915) 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”*.

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

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

#### **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española)... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

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 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.c) contempla el ciclo formativo de grado medio como uno de los que conducen a la obtención del título de Formación Profesional, 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”*. Por su parte, el apartado 6 del mismo artículo refleja que *“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 (en adelante, Ley 2/2011), 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 1129/2010, de 10 de septiembre, por el que se establece el título de Técnico en Jardinería y Floristería y se fijan sus enseñanzas mínimas así como aquellos otros aspectos de la ordenación académica que, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Administraciones educativas en esta materia, constituyan los aspectos básicos del currículo que aseguren una formación común y garanticen la validez del título, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LOE.

Mediante el ya aludido Decreto 15/2011 se establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título de Técnico en Jardinería y Floristería, para su aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. En su artículo 3 establece como módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid el de “*Inglés técnico para grado medio*”. El anexo I determina los contenidos y la duración de los módulos profesionales del currículo. Los resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas del citado módulo aparecen definidas en el anexo II del decreto y lo relativo a la organización académica y distribución horaria semanal en el anexo III del referido decreto. Todos estos aspectos se modifican con el proyecto que dictaminamos al sustituirse el citado módulo profesional de “*Inglés técnico para grado medio*” por el nuevo módulo denominado “*Lengua extranjera profesional*”.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a la que tuvo que atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del título de Técnico en Jardinería y Floristería para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y las que deberá respetar en la modificación que ahora se formula, 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.

Tratándose de una norma modificativa de otra anterior el título competencial que lo habilita es el mismo que la norma a la que pretende modificar que no es otro que 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, 72.a) de la Ley 2/2011, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 10.2 del ya citado Real Decreto 1129/2010, permiten afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

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

En otro orden de cosas, habida cuenta de que se trata de una disposición modificativa de otra aprobada por decreto, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

**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 lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse 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, aún vigente, 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) toda vez que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, publicado en el Boletín Oficial del Estado el pasado día 14 de noviembre, no ha entrado en vigor, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) teniendo presentes además, como antes apuntábamos las diversas 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 el mismo 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 de modificación del decreto que establece del plan de estudios del ciclo formativo de grado medio recogido en el proyecto de decreto que se examina. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, 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.

2.- Igualmente el artículo 133 de la LPAC establece 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. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha considerado oportuno prescindir de ese trámite toda vez que desarrolla un aspecto parcial de la materia, tal y como admiten como excepción el apartado 2 del artículo 26 de la Ley del Gobierno y el apartado 4 del artículo 133 de la LPAC.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación en virtud del Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Consejería de Educación e Investigación y la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes y se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid. El artículo 4.6 del citado Decreto 80/2017, dispone que *“corresponde a la Consejería de Educación e Investigación las competencias que*

*actualmente ostenta la Consejería de Educación, Juventud y Deporte en materia de educación...*”. De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del 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, la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma (de igual manera lo era conforme al artículo 7 del anterior Decreto 100/2016, de 18 de octubre, de estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte).

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, 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 ( 18 de enero de 2017) y las otras dos según se han ido cumplimentando los distintos trámites (14 de junio y 21 de septiembre de 2017) . De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Del contenido de las citadas memorias se infiere que el proyecto que ahora se dictamina fue inicialmente tramitado como parte de un proyecto de decreto por el que se establecía para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Producción Agropecuaria y en cuyas disposiciones finales contemplaba la modificación de dos decretos por los que se establece el currículo de dos títulos pertenecientes a la

familia profesional de Agraria, esto es, el Decreto 15/2011, que se modifica en el proyecto que examinamos, y el Decreto 183/2015, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Aprovechamiento y Conservación del Medio Natural

La última Memoria del Análisis de Impacto Normativo contiene una aclaración sobre este cambio en la tramitación del proyecto de decreto, que, según dice, responde a las consideraciones formuladas por el Servicio Jurídico en otros decretos modificativos que se estaban tramitando, en las que por razones de técnica normativa recomendaba tramitar modificaciones simples en lugar de una modificación múltiple, y al informe de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 14 de septiembre de 2017, que indicó la necesidad de aplicar dicha recomendación en este caso.

En relación con este cambio en la tramitación del proyecto la Memoria aclara que no se ha considerado necesario iniciar la tramitación de un nuevo proyecto y recabar en consecuencia nuevos informes pues *“la separación de este proyecto en tres no afecta en absoluto a su contenido, sino que es una cuestión de forma, por lo que son válidos los informes emitidos hasta la fecha”*. Que esto es así, es decir, que la nueva tramitación no afecta al contenido, no ha podido ser comprobado por esta Comisión Jurídica Asesora ya que no nos ha sido remitido el texto original del proyecto de decreto al que los informes que obran en este expediente se refieren, lo que nos obliga a recordar la importancia de que los expedientes se remitan completos a esta Comisión, ya que no se trata de un mero formalismo sino que es fundamental para que este órgano pueda formarse un juicio fundado sobre todos los aspectos que inciden en la legalidad de la norma que se somete a su dictamen preceptivo.

Por otro lado la última Memoria también aclara que el contenido de la misma, dado que se ha venido tramitando en un proyecto único lo que después se ha dividido en tres, no se circunscribe únicamente al proyecto de decreto sometido a nuestro dictamen. Debe destacarse qué tal forma de proceder hace que la Memoria resulta confusa en algunos de sus apartados pues en los mismos incluso se alude a otros proyectos normativos y familias profesionales que nada tienen que ver con este proyecto ni con el proyecto original, lo que deberá subsanarse en la versión definitiva de la Memoria. En este punto esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite, ya que en ella se estructura la información necesaria y relevante para que los órganos competentes tomen las decisiones que estimen oportunas.

Las memorias que figuran en el expediente remitido contemplan la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, contienen una referencia al impacto económico y presupuestario, para señalar que la modificación propuesta no representa ningún coste adicional, puesto que no se incrementa el número de grupos de alumnos ni los centros donde se imparte, ni tampoco representa coste adicional en Recursos Humanos puesto que se mantienen las mismas horas de profesorado. No obstante debe observarse que, tal y como señala el artículo 2.1 d) del Real Decreto 1083/2009, en el análisis económico debe prestarse una especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia, si bien las memorias analizadas no contienen ningún análisis de este concreto impacto. Tampoco existe el análisis sobre la unidad de mercado y la competitividad, así como la

identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste, lo que deberá subsanarse oportunamente en la versión definitiva de la Memoria.

Asimismo, las memorias incluyen 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 ese ámbito.

Figura también incorporado a las memorias el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f) y de las Leyes, 30/2003, de 13 de octubre, 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

También contemplan las memorias la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en

cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

No obstante se echa en falta en la descripción de los trámites la referencia al informe de la Dirección General de la Mujer en relación con el impacto por razón de género así como el resultado del trámite de audiencia pues nada consta al respecto en el expediente. En este punto cabe recordar que el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009 exige que en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se refleje el resultado del trámite de audiencia, lo que deberá subsanarse oportunamente en este procedimiento.

5.- 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.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 16 de marzo de 2017, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CCOO.

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. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 25 de julio de 2017, formulando diversas observaciones al proyecto, que han sido tenidas en

cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge 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, se han evacuado informes sin observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de diversas Consejerías de la Comunidad de Madrid, y con observaciones por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que en parte han sido acogidas en el texto, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma, y con base en el mismo se han realizado diversas modificaciones en el proyecto de decreto, tal y como se explicita en la Memoria.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto del que destaca que *“no supone impacto presupuestario alguno, ni tiene necesidades de cupo ni, por lo tanto, incremento de gasto en capítulo I de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid”*.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones

adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Según se dice en la Memoria por Resolución de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. Como hemos expresado anteriormente no existe constancia en el expediente de cuál ha sido el resultado de dicho trámite, lo que deberá subsanarse oportunamente en este procedimiento.

Por otra parte, tal y como antes hemos señalado, tal trámite resulta completado también al haberse dado audiencia al Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

El proyecto de decreto, como hemos expresado en líneas anteriores, pretende modificar el módulo profesional de *“Inglés técnico de grado medio”*, correspondiente al título de Técnico en Jardinería y Floristería, por uno nuevo denominado *“Lengua extranjera profesional”*.

Con carácter general cabe decir que a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas, en este caso la opción de aprobar una modificación de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Por otro lado y también como cuestión previa cabe decir que al tratarse de una asignatura de libre configuración autonómica es patente el grado de autonomía del que goza la Administración educativa madrileña para establecer una asignatura de diseño propio y fijar los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables.

Entrando en el análisis de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva que 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 (en adelante, Acuerdo 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 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.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, al tratarse de una modificación simple, esto es, de una sola norma, consta de un artículo único dividido en nueve apartados.

El primer apartado modifica el artículo 3.2 del Decreto 15/2011, sustituyendo el reiterado módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid “*Inglés técnico para grado medio*” por el de “*Lengua extranjera profesional*”, que viene a sumarse al resto de módulos profesionales que integran el título, esto es, los incluidos en el Real Decreto 175/2008 y que se recogen en el apartado 1 del citado artículo 3 que no se modifica.

Como hemos expuesto al tratar del objeto de la norma proyectada, con la introducción de este nuevo módulo profesional se pretende la implantación de un módulo de carácter más práctico, de manera que el alumnado “*resuelva problemas y situaciones laborales usando como herramienta esa lengua extranjera*”, según explica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y también ofrecer al profesorado mayor libertad para adaptar los contenidos a la diversidad del alumnado, al contexto del sector, de la familia profesional y de las empresas en las que el alumno vaya a desempeñar su trabajo. Con estos objetivos el apartado seis del artículo único modifica el anexo II del Decreto 15/2011 donde se establecen los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y los contenidos, que ahora son “*menos específicos y concretos*” que en la regulación anterior, según indica la Memoria, así como las orientaciones pedagógicas.

Los apartados dos, tres, cuatro, cinco modifican igualmente el anexo I para sustituir los contenidos correspondientes a los módulos profesionales, “*Fundamentos agronómicos*”, “*Taller y equipos de tracción*”, “*Principios de sanidad vegetal*” e “*Infraestructuras e instalaciones agrícolas*”.

El apartado seis modifica el anexo II para adaptar el cambio operado en el módulo profesional “*Lengua Extranjera profesional*” que, al ser un módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid, ha de determinar los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas.

El apartado siete del artículo único modifica el anexo III del Decreto 15/2011 relativa a la organización académica y distribución horaria semanal, manteniendo las mismas horas de duración del módulo (40 horas) y la impartición del mismo dos horas semanales durante dos trimestres del segundo curso. Por tanto la modificación se

limita al cambio de denominación del módulo profesional y de la codificación del mismo.

En otro orden de cosas, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la modificación es que el módulo profesional se pueda impartir en otra lengua extranjera que no sea la lengua inglesa, la modificación contempla el cambio de las especialidades y titulaciones del profesorado que ha de impartir el módulo profesional mediante la reforma que el apartado octavo del artículo único de la norma proyectada acomete del anexo IV del Decreto 15/2011 relativo a estas cuestiones.

El apartado nueve introduce una nueva disposición adicional única, que contempla la posibilidad excepcional de que un centro educativo imparta una lengua extranjera profesional distinta del inglés con autorización de la Consejería competente en materia de educación y previa solicitud motivada del centro educativo. Ninguna objeción cabe formular a la regulación que se establece toda vez que la misma encuentra cobertura en el principio de autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los centros, previsto en el artículo 120 de la LOE, así como también en el Decreto 49/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, cuyo artículo único consagra la autonomía pedagógica de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid.

La disposición final primera contempla la implantación del módulo profesional para los alumnos que comiencen el primer curso del ciclo formativo en el año académico 2017-2018, lo que no plantea problemas a pesar de que la modificación se introduzca ya comenzado el citado año académico, toda vez que el citado módulo profesional no se imparte hasta el segundo curso como antes apuntamos.

La disposición final segunda contiene una habilitación de desarrollo normativo al titular de la consejería competente en materia de educación, lo que resulta conforme con lo establecido en el artículo 41 d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada 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 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 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.

Se observa que en el párrafo séptimo de la parte expositiva falta una palabra entre las expresiones “*lleva aparejada la necesidad*” y “*de los contenidos del nuevo módulo*”. En los textos de otros proyectos de decreto informados por esta Comisión Jurídica Asesora la palabra omitida es “*definir*”.

A la fórmula promulgatoria habría 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.

En relación con la parte dispositiva debe recordarse que la parte citada de una norma (artículo, capítulo, disposición adicional...) debe escribirse en minúscula, según las reglas de uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos contenidas en los apéndices del citado Acuerdo de 2005.

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 modifica el Decreto 15/2011, de 26 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del ciclo formativo

de grado medio correspondiente al título de Técnico en Jardinería y Floristería.

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

Madrid, a 16 de noviembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 464/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid