

Dictamen nº: **487/17**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **23.11.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 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 modifica el Decreto 50/2009, de 7 de mayo, *“por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos”*.

## **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 al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno en su sesión de 23 de noviembre de 2017.

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

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene como objeto modificar el Decreto 50/2009, de 7 de mayo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos (en adelante, Decreto 50/2009).

La reforma tiene como contenido principal el aumento de la formación en lenguas extranjeras. Con tal fin el módulo de inglés pasa a impartirse en primer curso y se incorporan dos nuevos módulos relativos a la ampliación de inglés y ampliación de segunda lengua extranjera, impartándose ambos en segundo curso.

Como consecuencia del aumento en la duración y carga lectiva de la formación en lenguas extranjeras se procede a ajustar la distribución horaria de otros módulos, reduciendo la duración de los módulos “*estructura del mercado turístico*” y “*comercialización de eventos*”.

Las razones de dicha modificación aparecen explicitadas en la parte expositiva de la norma así como en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y consisten en la necesidad de “*adaptar estas enseñanzas a las necesidades de la sociedad actual y proporcionar al alumnado mayores y mejores oportunidades, lo que se traducirá, sin duda, en una mayor empleabilidad, en consonancia con los objetivos estratégicos de 2020 que la Unión Europea pretende alcanzar con el aprendizaje de los idiomas*”.

Asimismo se ha considerado necesaria la revisión de los contenidos del módulo profesional “*marketing turístico*” a sugerencia de representantes de empresas del sector y de centros educativos para actualizar “*contenidos relacionados con las nuevas tecnologías y el marketing en internet, valorando la inclusión de cuestiones relacionadas*”.

*con páginas web, blogs, foros de opinión y redes sociales cuya repercusión en el sector turístico es cada vez mayor”.*

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

El apartado uno modifica el artículo 3 del Decreto 50/2009 en cuanto a la enumeración de los módulos profesionales del ciclo formativo recogiendo en su apartado a) los del Real Decreto 1686/2007, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante Real Decreto 1686/2007) y, en su apartado b) los nuevos módulos de ampliación de inglés y ampliación de segunda lengua extranjera como módulos profesionales propios de la Comunidad de Madrid.

El apartado dos modifica el artículo 4 del Decreto 50/2009 remitiendo los contenidos y duración de los módulos enumerados en el apartado a) del artículo 3 al anexo I y los del apartado b) a lo recogido en el anexo IV.

El apartado tres modifica el artículo 4 en cuanto a las especialidades y titulaciones del profesorado.

El apartado cuatro modifica el anexo I sustituyendo los contenidos del módulo profesional “*Control fitosanitario*”.

El apartado cuatro modifica el anexo I en lo relativo al módulo “*Comercialización de eventos*”.

El apartado cinco modifica el anexo I respecto al módulo “*Estructura del mercado turístico*”.

El apartado seis modifica el anexo I en cuanto al módulo “*Marketing turístico*”.

El apartado siete modifica los contenidos y duración del módulo “*Inglés*” en el anexo I.

El apartado ocho contiene idéntica modificación del anexo I en cuanto al módulo “*Segunda lengua extranjera*”.

Los apartados nueve, diez y once modifican la duración recogida en el anexo I de los módulos “*Recursos humanos en el alojamiento*”, “*Gestión del departamento de pisos*” y “*Recepción y reservas*”, respectivamente.

El apartado doce modifica el anexo II del Decreto 50/2009 para regular la organización académica y la distribución horaria semanal.

El apartado trece introduce un nuevo anexo IV para recoger los resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas de los nuevos módulos profesionales “*Ampliación de inglés*” y “*Ampliación de segunda lengua extranjera*”.

El apartado catorce introduce un nuevo anexo V para recoger las especialidades y titulaciones del profesorado que ha de impartir los nuevos módulos profesionales.

El apartado quince introduce una disposición adicional única relativa a la impartición de los módulos “*Segunda lengua extranjera*” y “*Ampliación de segunda lengua extranjera*” en los que, como norma general, se impartirá francés 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 otra distinta.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene una disposición transitoria en la que establece la aplicación de las modificaciones del Decreto a quienes hayan iniciado sus estudios conforme el plan de estudios anterior y no promocionen a segundo curso en el año académico 2016-2017 o al módulo de formación en centros de trabajo en el año 2017-2018 así como a quienes hayan interrumpido su formación y se reincorporen una vez establecidas las modificaciones (apartados uno y dos).

Por el contrario (apartado tercero) quienes hayan cursado el primer curso en el año 2016-2017 y promocionen a segundo curso debiendo superar algún módulo del primer curso o hayan cursado el segundo curso en el año 2017-2018 y promocionen al módulo de formación en centros de trabajo debiendo superar algún módulo del segundo curso, dispondrán de las convocatorias que no hayan agotado para superar tales módulos sin que se les sean de aplicación las modificaciones introducidas por el nuevo Decreto siempre que no se encuentren en las circunstancias de los apartados uno y dos de la disposición transitoria.

Asimismo (apartado cuarto) quienes hayan comenzado estas enseñanzas antes de la aplicación de las modificaciones continuaran con el plan de estudios modificado trasladando las calificaciones obtenidas y se computará el número de convocatorias realizadas en los módulos cursados.

El proyecto de decreto consta de cuatro disposiciones finales.

En la primera se establece que las modificaciones se implantarán en primer curso en el año académico 2017-2018 y las de segundo curso en el año 2018-2019.

En la segunda se establece que los centros que dispongan de proyectos propios o proyectos bilingües autorizados y deseen continuar con los mismos adecuaran tales proyectos a las modificaciones del nuevo Decreto de forma experimental siguiendo el calendario de implantación. Para ello presentarán el proyecto modificado en la convocatoria correspondiente, inmediatamente posterior, para su aprobación y autorización.

La tercera contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y, por último, la cuarta se refiere 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 administrativo).

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 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 3 del expediente administrativo).

4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 31 de julio de 2017 (documento 4 del expediente administrativo).

5. Memoria del Análisis de Impacto Normativo fechada el 26 de junio de 2017 (documento 5 del expediente administrativo).

6. Informe de 14 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 el 15 de junio de 2017 (documento 7 del expediente administrativo).

8. Voto particular emitido el 19 de junio de 2017 por las representantes de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento 8 del expediente administrativo).

9. Informe de 7 de septiembre 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 20 de julio de 2017 (documento 10 del expediente administrativo).

11. Informe sobre el impacto en materia de familia, la infancia y la adolescencia firmado el 16 de marzo 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 16 de marzo 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 17 de marzo 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 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 las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de, Sanidad y Economía, Empleo y Hacienda realizando observaciones de técnica normativa (documento 14 del expediente).

Consta un informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 6 de junio de 2017 en el que se solicita completar las memorias en cuanto al coste de la impartición de las mejoras en lenguas extranjeras.

15. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 28 de marzo de 2017 (documento 15 del expediente administrativo).

16. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 8 de marzo 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 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 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 presente dictamen se ha emitido en el plazo legal.

**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<sup>a</sup> 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 superior 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 1686/2007, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos 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.

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 Aprovechamiento y Conservación del Medio Natural

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.

Mediante el ya aludido Decreto 50/2009 se establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos, para su aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

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 1685/2007, 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 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).

La aplicación del Real Decreto 1083/2009 procede de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones final y transitoria únicas del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que establecen, respectivamente la entrada en vigor de ese Real Decreto a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (que tuvo lugar el 14 de noviembre de 2017) y que su regulación no será aplicable a aquellos proyectos normativos cuya tramitación se haya iniciado con anterioridad a su entrada en vigor

Deberán tenerse 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 modificativo con el objeto del proyecto que examinamos. 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 (8 de marzo de 2017) y las otras dos según se han ido cumplimentado los distintos trámites (26 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 modificaban siete planes de estudios de ciclos formativos de formación profesional de la familia profesional de hostelería y turismo.

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 puesto que los existentes “*son válidos dado que no se han modificado cuestiones de fondo y dichos cambios afectan únicamente a una cuestión formal*”. 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 varios, no se circunscribe únicamente al proyecto de decreto sometido a nuestro dictamen. Debe destacarse que tal forma de proceder hace que la Memoria resulte 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 recogiendo los costes que supone la implantación de los cambios en las enseñanzas de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos. En este sentido la memoria de 21 de septiembre afirma que la modificación del presente proyecto de Decreto no tiene coste adicional alguno puesto que no supone incremento del número centros donde se imparte y tampoco existe incremento de los costes de personal 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. Igualmente el proyecto normativo carece de impacto negativo en este ámbito.

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 resultado del trámite de audiencia pues nada consta al respecto en la memoria. 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 15 de junio 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 no suponer incremento de gasto de personal.

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 busca aumentar la formación en lenguas extranjeras en esta titulación. Con tal fin el módulo de inglés pasa a impartirse en primer curso y se incorporan dos nuevos módulos relativos a la ampliación de inglés y ampliación de segunda lengua extranjera, impartándose ambos en segundo curso.

Como consecuencia del aumento en la duración y carga lectiva de la formación en lenguas extranjeras se procede ajustar la distribución horaria de otros módulos, reduciendo la duración de los módulos “*estructura del mercado turístico*” y “*comercialización de eventos*”.

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.

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.

En primer lugar ha de destacarse que la introducción en el artículo 3 de los módulos profesionales propios de la Comunidad de Madrid referidos a “*ampliación de inglés*” y “*ampliación de segunda lengua extranjera*” se ajusta al reparto de competencias en la materia puesto que se respetan los módulos básicos contenidos en el Real Decreto 1686/2007.

En el artículo 4 se procede a diferenciar entre los módulos estatales cuyos contenidos se recogen en el anexo I y los módulos de la profesionales introducidos por la Comunidad de Madrid cuyo contenido aparece en el anexo IV. Asimismo se mejora la redacción suprimiendo un párrafo meramente explicativo.

En el artículo 7 se contemplan las titulaciones para impartir estas enseñanzas recogiendo lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto 1686/2007 y en el artículo 100 de la LOE

En los apartados cuatro, cinco y seis se modifica el contenido de los módulos “*comercialización de eventos*”, “*estructura del mercado turístico*” y “*marketing turístico*” respetando los contenidos y duración básicos del Real Decreto 1686/2007.

En el apartado siete se modifica el contenido del módulo profesional “*inglés*”. En este caso se utiliza terminología diferente a la del Real Decreto 1686/2007 de tal forma que se dificulta el comprobar si los contenidos se ajustan a la normativa básica si bien parece que se ajustan globalmente a tales contenidos.

Confrontados esos contenidos con la normativa básica estatal del Real Decreto 1686/2008 se observa que se respetan los mínimos establecidos en dicho Real Decreto, ampliando el proyecto de Decreto tanto las horas como los contenidos.

En el apartado ocho se recoge el contenido del módulo “*segunda lengua extranjera*”. En este sentido ha de destacarse que el Real Decreto 1686/2008 remitía los contenidos del módulo a lo que estableciesen las Administraciones Educativas en función de la segunda lengua extranjera seleccionada. A estos efectos el Decreto 50/2009 recogió ese contenido con el francés como segunda lengua extranjera. Sin embargo el proyecto de decreto desarrolla el contenido de forma abstracta puesto que se puede autorizar una lengua distinta.

Los apartados nueve a once modifican la duración de los módulos “*recursos humanos en el alojamiento*”, “*gestión del departamento de pisos*” y “*recepción y reservas*” respetando y ampliando las duraciones recogidas en el Real Decreto 1686/2007.

El apartado doce del artículo único modifica el anexo II del Decreto 50/2009 relativo a la organización académica y distribución horaria semanal ajustándolo a los cambios introducidos por el proyecto de decreto.

El apartado trece introduce un nuevo anexo IV con el contenido de los nuevos módulos profesionales propios de la Comunidad de Madrid

como son “*ampliación de inglés*” y “*segunda lengua extranjera*” y el apartado catorce procede a introducir un anexo V con las titulaciones y especialidades del profesorado que ha de impartir esas materias.

Por último el apartado quince del artículo único introduce en el Decreto 50/2009 una disposición adicional única que establece que en el módulo de lengua extranjera profesional se impartirá como norma general la lengua inglesa. El centro educativo podrá solicitar, de forma motivada, la impartición de una lengua extranjera diferente. 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.

En la disposición transitoria se procede a establecer el régimen transitorio respecto al alumnado que este cursando estos estudios al tiempo de implantación de estas modificaciones que, conforme la disposición final primera, se realizaran en primer curso en el curso 2017-2018 y en segundo en el curso 2018-2018.

La disposición final primera contempla la implantación de las modificaciones recogidas en el proyecto de Decreto en el curso escolar 2017-2018 para el primer curso y en segundo curso en el curso escolar 2018-2019.

Habida cuenta de que con anterioridad a la fecha de emisión del presente Dictamen ya ha comenzado el curso escolar 2017-2018, por seguridad jurídica y respeto al principio de no retroactividad habrá de posponerse la implantación sucesiva de ambos cursos a las correlativas

anualidades 2018-2019 y 2019-2020, respectivamente, y en consecuencia subsanar la redacción de esta disposición final y la de la transitoria única, de manera adecuada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde esta perspectiva y por ese motivo carece de sentido la previsión contenida en la disposición final segunda que se refiere a la adecuación al proyecto de decreto de forma experimental por los centros que tengan proyectos propios o proyectos bilingües autorizados.

La disposición final tercera contiene una habilitación de desarrollo normativo al titular de la consejería competente, 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 del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

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.

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.

Puesto que el proyecto de Decreto modifica el currículo del título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos resulta superflua la mención a ese título en la disposición final segunda.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendida las observación esencial recogida en la consideración de derecho cuarta así como las no esenciales, efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 50/2009, de 7 de mayo, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos.

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

Madrid, a 23 de noviembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 487/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid