

Dictamen nº: **91/17**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **02.03.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de marzo de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto “*por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito firmado el 15 de febrero de 2017 con entrada en este órgano el día 16 de febrero, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió a la letrada vocal Dña. María Dolores Sánchez Delgado, 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 2 de marzo de 2017.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el currículo correspondiente al Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos, regulado por el Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto (en adelante, Real Decreto 774/2015) y modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos, con el objetivo de mejorar la redacción del artículo relacionado con el profesorado e incorporar las modificaciones producidas por la publicación del Real Decreto 665/2015, de 17 de julio, por el que se desarrollan determinadas disposiciones relativas al ejercicio de la docencia en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato, la Formación Profesional y las enseñanzas de régimen especial, a la formación inicial del profesorado y a las especialidades de los cuerpos docentes de Enseñanza Secundaria, en desarrollo de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en lo sucesivo, LOMCE).

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

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Indica los referentes de la formación.

Artículo 3.- Determina los módulos profesionales, tanto de estructura única como los asociados a bloques comunes, y el de Formación en Centros de Trabajo.

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

Artículo 5.- Establece las competencias y contenidos de carácter transversal.

Artículo 6.- Se refiere a la concreción curricular del ciclo formativo en los centros educativos.

Artículo 7.- Se ocupa de la tutoría.

Artículo 8.- Se dedica a la organización y distribución horaria.

Artículo 9.- Sobre la atención a la diversidad.

Artículo 10.- Especifica el profesorado que puede impartir determinados módulos en los centros públicos y privados, sus especialidades y condiciones.

Artículo 11.- Versa sobre la definición de espacios y centros.

La disposición adicional primera alude a la vinculación de determinado módulo con capacitaciones profesionales específicas.

La disposición adicional segunda dispone el reconocimiento de módulos profesionales incluidos en el Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y cursados en otros programas formativos de formación profesional.

La disposición final primera modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos.

La disposición final segunda establece el curso en el que se podrá implantar el nuevo currículo.

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

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

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

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

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

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

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

2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 6 de febrero de 2017, elaborada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 2 del expediente administrativo).

3. Anexo a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (documento nº 3) en el que se identifican los contenidos que ha incorporado la Comunidad de Madrid respecto a los aspectos básicos del currículo establecido por el Estado.

4. Dictamen nº 25/2016 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la sesión de 19 de octubre de 2016 (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Votos particulares emitidos el 20 de octubre de 2016 por representantes de CCOO y de UGT Madrid en la Comisión Permanente

del Consejo Escolar (bloque de documentos nº 5 del expediente administrativo), y por la Federación de la Comunidad de Madrid de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos, de 24 de octubre de 2016.

6. Informe de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia -documento nº 6 del expediente administrativo), firmado el 3 de octubre de 2016, sobre el impacto positivo por razón de género ya que el proyecto recoge el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como de trato, y la prevención de violencia de género.

7. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia -documento nº 7 del expediente administrativo), firmado el 5 de octubre de 2016, en el que no se hacen observaciones por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

8. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia -documento nº 7 del expediente administrativo), firmado el 4 de noviembre de 2016, el que se señala que no existe impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, al no establecer el mismo medidas o contenidos específicos en materia de igualdad y no discriminación por orientación sexual e identidad y/o expresión de género.

9. Memoria económica de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 10 de marzo de 2016 (documento nº 9 del expediente administrativo), en el que se destaca que el proyecto no supone gasto de personal por incremento del cupo ya que actualmente no está prevista la implantación de este ciclo formativo en centros públicos docentes.

10. Oficio de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos (Consejería de Economía, Empleo y Hacienda), de 24 de noviembre de 2011, por el que se señala que no es necesario informe de esa Dirección General porque el proyecto no supone gasto al no estar prevista la implantación de este ciclo formativo en centros públicos docentes (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (bloque de documentos nº 11 del expediente administrativo).

12. Informe de 11 de enero de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento nº 12 del expediente administrativo).

13. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 19 de enero de 2017 (documento nº 13 del expediente administrativo).

14. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 13 de febrero de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 14 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de

diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen nº 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que fuera preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. En este sentido se ha pronunciado también esta Comisión en reiteradas ocasiones, por ejemplo, en sus Dictámenes núm. 77/16 y 393/16, entre otros.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (rec. núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen,

“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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

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

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

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese

carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” ([STC 69/1988](#), FJ5).

La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues “sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará (...) una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas”; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule “alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”».

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

- La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 5/2002), cuyo artículo 10 en sus apartados 1 y 2 dispone:

“La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30ª y 7ª de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que

constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

(..)

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

La formación profesional se desarrolla en el Capítulo V del Título I de la citada ley, en los artículos 39 a 44 -la mayoría de ellos modificados por la LOMCE, y que ha incorporado los ciclos de formación profesional básica dentro de la formación profesional-. En el artículo 39.4, respecto de la ordenación de estas enseñanzas se dispone que *“1. El currículo de estas enseñanzas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y a lo establecido en el apartado 4 del artículo 6.bis de la presente Ley Orgánica”.*

Por su parte, el artículo 6 bis, apartado 4 tiene el siguiente tenor:

“En relación con la Formación Profesional, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico”.

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

- El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1147/2011) vuelve a reiterar en su artículo 8 que corresponde al Gobierno, mediante Real Decreto, diseñar los aspectos básicos del currículo que constituyan las enseñanzas mínimas de los ciclos formativos y de los cursos de especialización de las enseñanzas de formación profesional, y que sean las Administraciones educativas las que, respetando lo previsto en el Real Decreto y en las normas que regulen los títulos respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional.

- El Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la LOE (en adelante, Real Decreto 127/2014). El artículo 5.2 de dicho Real Decreto 127/2014 atribuye a las Administraciones educativas la competencia para establecer los currículos correspondientes, de conformidad con los currículos básicos de los ciclos formativos conducentes a la obtención de los títulos de Formación Profesional Básica con atención a las características de los alumnos y las alumnas y a sus necesidades para incorporarse a la vida activa con responsabilidad y autonomía.

- El Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto, por el que se establecen seis Títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de Títulos de las enseñanzas de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 774/2015). Su Anexo IV se dedica al Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos.

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

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

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 5.2 del ya citado Real Decreto 127/2014, permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

Fruto de esa competencia, la Comunidad de Madrid dictó el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, que regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad y aprobó veinte títulos profesionales básicos, y cuya modificación se pretende con el presente proyecto.

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

El rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

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

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno).

La Ley del Gobierno ha sido objeto de modificación por el apartado 12 de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No obstante, según se menciona en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte y en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo -que no se ha enviado a esta Comisión- data del 19 de julio de 2016, por lo que, a tenor de lo dispuesto en su disposición transitoria primera, al presente proyecto normativo le será de aplicación la redacción anterior a la modificación de la Ley de Gobierno dado que el inicio del procedimiento para su elaboración fue anterior a la entrada en vigor de la citada Ley 40/2015.

Por tanto, hay que acudir al artículo 24 de la Ley del Gobierno -en su anterior redacción- que es el que contempla el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

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

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 del Decreto 100/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se ha incorporado al procedimiento la versión definitiva emitida el día 6 de febrero de 2017, al final del procedimiento, firmada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

Como se señalaba en algunos dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así por ejemplo en el Dictamen nº 383/14, de 10 de septiembre) y de esta Comisión (Dictamen 393/16, de 8 de septiembre, entre otros), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo que

debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (*ex* artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. No obstante, a pesar de haberse remitido a esta Comisión una memoria que responde a la mencionada versión definitiva, en algunos documentos que figuran en el expediente –los informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora y de la Abogacía General- se alude a una memoria fechada el 19 de julio de 2016 y a los cambios que se han ido introduciendo en la misma. En este punto, y sin perjuicio de recordar la obligatoriedad de que los expedientes se remitan completos a la Comisión Jurídica Asesora (artículo 19.1 del ROFCJA), puede considerarse que se ha cumplido adecuadamente con el objetivo de que la memoria responda a un proceso continuo.

La última versión de la memoria que figura en el expediente remitido contempla la oportunidad de la propuesta, el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Alude además al análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias así como al impacto económico y presupuestario, y declara que la norma proyectada *“no está prevista la implantación de este ciclo normativo en centros sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid”*, por lo que no supone incremento presupuestario y por ello no es necesario el informe de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, conforme establece la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016.

Asimismo, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del

Menor, y por la disposición adicional 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.

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*. En relación con el informe de impacto por razón de género, la memoria considera que el proyecto supone un impacto positivo sobre la formación en el respeto a la identidad o expresión de género, ya que los principios de respeto, no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género estarán presentes de forma transversal en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

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

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

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería

que promueve la aprobación de la norma, fechado el 11 de enero de 2017, en el que analiza la competencia, el procedimiento para la elaboración de la norma y el contenido del texto propuesto.

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

De este modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se firmó con fecha 28 de abril de 2016, en el que se hacían observaciones fundamentalmente de redacción.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 19 de enero de 2017, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial que han sido analizadas y, alguna, incorporada por el órgano promotor de la norma, según resulta de la última versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Asimismo, se han recabado informes de la Dirección General de la Mujer que se pronuncia sobre el impacto positivo por razón de género del proyecto al recoger el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como de trato, y la prevención de violencia de género; de la Dirección General de la Familia y el Menor, en el que no se

hacen observaciones por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia; y de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, que señala que no existe impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, al no establecer el proyecto medidas o contenidos específicos en materia de igualdad y no discriminación por orientación sexual e identidad y/o expresión de género.

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

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

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

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, “no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones

o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)”.

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

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

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

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto, según reza su título, establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos, cuyas enseñanzas mínimas están reguladas en el ámbito estatal por el Anexo IV del Real Decreto 774/2015, al que ya nos hemos referido. También hay que atender al Real Decreto 127/2014, antes mencionado, que establece la regulación básica del currículo de los módulos profesionales asociados a bloques comunes para todos los ciclos formativos de Formación Profesional Básica. Dado que estos Reales

Decretos constituyen la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, son las principales normas de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

También se pretende mediante el proyecto modificar el ya citado Decreto 107/2014 para mejorar la redacción del artículo referido al profesorado y adaptarlo a las modificaciones introducidas por el Real Decreto 665/2015, lo que se acomete en la disposición final primera.

La parte expositiva 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, que aprueba las Directrices de técnica normativa. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Además recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

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

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto*”, señala que establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos, para su aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como las especialidades y requisitos de formación inicial que debe poseer el profesorado que lo imparte y los espacios que deben reunir los centros.

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al Anexo IV del Real Decreto 774/2015, por lo que no hay reparo jurídico que señalar,

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

El artículo 3 enumera los módulos profesionales del ciclo formativo de conformidad con el punto 3.2 del Anexo IV del Real Decreto 774/2015, y los clasifica en módulos profesionales de estructura única, módulos asociados a bloques comunes, y módulos profesionales de Formación en Centros de Trabajo, que distribuye en tres unidades formativas según lo dispuesto en el artículo 4.4 del Decreto 107/2014 al que se remite.

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

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE:

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

2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

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

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

Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.

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

e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

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

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, y las competencias para el aprendizaje permanente, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al Anexo IV del Real Decreto 774/2015, y sus contenidos, duración y unidades formativas de los módulos profesionales con estructura única se concretan en el anexo I del proyecto, que amplía los contenidos de los módulos contenidos en el Anexo IV del Real Decreto 774/2015 para adaptarlos a las características propias del ámbito territorial de aplicación y aumenta las horas de duración de los módulos.

Para los módulos profesionales asociados a bloques comunes se remite al Anexo I del Decreto 107/2014; al Anexo XXII de este último decreto para la unidad formativa de “prevención de riesgos laborales” y a los artículos 4.4.b) y 4.4.c) del mismo para las unidades formativas “formación en Centros de Trabajo I” y “formación en Centros de Trabajo

II”, que también reflejan un aumento en la duración de los módulos y de su contenido.

El apartado 4 incluye la obligación de los centros educativos a que en el desarrollo de los currículos tengan en cuenta las características del alumnado con especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad, lo que viene a cumplir las previsiones contenidas en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y que se contempla también en la disposición adicional tercera del Real Decreto 127/2014.

Este apartado cuarto podría incorporarse, como un nuevo apartado, al artículo 5, dedicado a los contenidos de carácter transversal, para adaptarse a los criterios de redacción de los artículos contenidos en la Directriz 26 de técnica normativa, para que, en la medida de lo posible, en un mismo artículo se regule un tema, cada párrafo se refiera a un enunciado y en cada enunciado se exprese una idea.

Los artículos 5 y 6 se refieren a las competencias y contenidos de carácter transversal e imponen a los centros educativos la obligación de adaptar el currículo del ciclo formativo a las características del alumnado y del entorno educativo, social y productivo, así como a incluir determinadas competencias y valores que enumeran siguiendo los artículos 11 y 12 del Real Decreto 127/2014, sin olvidar la mención a la normativa autonómica relativa a la identidad, expresión de género y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual (Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid).

En relación con las tutorías, el artículo 7 respeta lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto 127/2014.

El artículo 8 del proyecto dispone la organización y distribución horaria y remite a su Anexo II, que sigue lo dispuesto al respecto en el artículo 6 del Real Decreto 127/2014: los módulos profesionales se organizarán en dos curso académicos y tendrán una duración total de 2.000 horas lectivas, e incrementa el número de horas lectivas previstas por el Real Decreto 774/2015 para todos los módulos.

De la atención a la diversidad se ocupa el artículo 9 del proyecto, que atiende en su redacción a lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 127/2014, e impone a los centros educativos establecer las medidas necesarias de atención a la diversidad para favorecer las necesidades concretas de apoyo educativo del alumnado.

Al profesorado se dedica el artículo 10. El proyecto diferencia las condiciones de formación requeridas al profesorado dependiendo de la titularidad de los centros en los que se imparte y de los módulos profesionales que deban impartir, e incorpora las modificaciones introducidas por el Real Decreto 665/2015, de 17 de julio, por el que se desarrollan determinadas disposiciones relativas al ejercicio de la docencia en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato, la Formación Profesional y las enseñanzas de régimen especial, a la formación inicial del profesorado y a las especialidades de los cuerpos docentes de Enseñanza Secundaria.

Así, para impartir los módulos profesionales asociados a bloques comunes, el proyecto diferencia entre el profesorado de centros de titularidad pública y centros de titularidad privada o de titularidad pública de otras Administraciones Públicas, y recoge las modificaciones introducidas por el Real Decreto 665/2015 en el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria

obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, y en el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato.

Para impartir los módulos profesionales relacionados con el perfil profesional, incluido el módulo profesional de Formación en Centros de Trabajo, también diferencia entre el profesorado de centros de titularidad pública y centros de titularidad privada o de titularidad pública de otras Administraciones Públicas, y se remite a las especialidades previstas en los apartados 5.1, 5.2 y 5.3 del Anexo IV del Real Decreto 774/2015.

El apartado tercero contiene la previsión de la no disponibilidad de profesorado con la especialidad correspondiente y reproduce literalmente lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20 del Real Decreto 127/2014.

El apartado cuarto del artículo 10 adolece de falta de precisión al remitirse genéricamente a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, lo que afecta a la seguridad jurídica, por lo que habrá de acotarse el alcance de la remisión que se efectúa.

La definición de espacios y equipamientos se regula en el artículo 11, que se remite al Real Decreto 774/2015 e impone una genérica obligación de cumplir la normativa sobre igualdad de oportunidades, diseño para todos y accesibilidad universal, sobre prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el puesto de trabajo.

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

La disposición adicional primera reproduce casi literalmente la disposición adicional primera del Decreto 127/2014 y señala que la formación del módulo profesional relativo a la prevención de riesgos laborales capacita para llevar a cabo las responsabilidades profesionales equivalentes a las actividades de nivel básico en prevención de riesgos laboral recogidas en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

La disposición adicional segunda permite acumular los módulos profesionales de otros programas formativos que estén incluidos en el plan de estudios correspondientes al Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos para obtener este último título.

La disposición final primera modifica el artículo 7 del Decreto 107/2014, relativo al profesorado, para incluir las novedades introducidas por el Real Decreto 665/2015 en los Reales Decretos 1834/2008 y 860/2010, con el objeto de facilitar y mejorar la redacción del artículo. Su contenido reproduce la redacción del artículo 10 del proyecto sin que haya que añadir nada a lo allí manifestado.

La disposición final segunda posibilita la implantación del plan de estudios a partir del curso escolar 2017-2018 en los centros educativos que sean autorizados.

La disposición final tercera habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los

consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

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

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En la parte expositiva se hace referencia en varios apartados a que el plan de estudios regulado en el proyecto “debe ajustarse”, el diseño de dicho plan “debe garantizar” y el contenido de este decreto “debe hacer efectivo”, o “la presente norma dará cumplimiento”, cuya redacción habría de rectificarse puesto que dichas expresiones son exhortaciones - a evitar conforme a la directriz 12-.

En la parte dispositiva, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las remisiones tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto. Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos, esta técnica normativa no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa educativa y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución. En este sentido, el esfuerzo integrador observado

en el artículo 10 del proyecto –y en el artículo 7 del Decreto 107/2014- hubiera sido deseable que se hubiera extendido a los demás preceptos del proyecto.

Por otro lado, en relación a la cita de las normas, de acuerdo con la directriz 80 la primera cita de una disposición, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva debe realizarse completa y de conformidad con lo señalado en las directrices 73 y 74, con su nombre y respetándose las mayúsculas del mismo.

Así, en la parte expositiva habrán de corregirse los nombres de los Reales Decretos 127/2014 y 774/2015; del Decreto 107/2014; del Real Decreto 665/2015 y de la Ley 3/2016. Y en la parte dispositiva, los nombres del Real Decreto 774/2015 (artículo 2); del Decreto 107/2014 (artículo 3.3) y de la Ley 3/2016 (artículo 5.1), y añadir el nombre a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, (artículo 10.2.b) segundo párrafo).

Por otra parte, habrá que añadir una coma al final de la cita del nombre del Real Decreto 665/2015 que se hace en el párrafo noveno de la parte dispositiva, esto es, antes de la cita del Real Decreto 127/2014.

Igualmente, para utilizar el nombre exacto de la norma citada, habrá que suprimir la palabra “básica” que se contiene en la cita de los Reales Decretos 1834/2008 y 665/2015 del noveno párrafo de la parte expositiva, así como cambiar la conjunción disyuntiva “u” por la copulativa “y” en la cita de la Ley 2/2016 del mismo artículo 5.1 del proyecto normativo.

En línea con lo anterior, observamos que en la cita que se hace en la parte expositiva al artículo 2.1b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, se añade “modificada por el artículo (...) Ley 9/2010 (...)”, cuando lo cierto es que dicha la Ley 12/1999 ha sido modificada en dos ocasiones, sin que, en aras de mayor claridad expositiva, resulte necesario indicar las modificaciones de que ha sido objeto una ley, por lo que podría

suprimirse esa mención. Ahora bien, si lo que se desea es destacar que lo que ha sido modificado es el artículo 2.1b), habrá que cambiar la palabra “modificada” por “modificado”.

En el artículo 10 y en la disposición final primera, de conformidad con las directrices 71, 73 y 80, al citar las normas a las que se remite el proyecto, no debería incluirse la mención de la publicación de los diarios oficiales en que se hayan publicado las normas sino que habría realizar la cita de la norma de forma completa y con su título. No obstante, la cita de esas normas resulta innecesaria al haberse adaptado el contenido del precepto del proyecto a lo en ellas dispuesto y podrían ser suprimidas e incorporadas a la parte expositiva del proyecto normativo. De mantener las citas en este precepto, habría que incorporar la fórmula de la directriz 66.

Por otro lado, la directriz 67 proscribire las remisiones genéricas a disposiciones, y recomienda que se incluyan menciones relativas al precepto al que remitan y a su contenido contextual. Así, habría que tener en cuenta esta directriz en el artículo 10.4 del proyecto en relación con la mención a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia. Y también en la disposición adicional primera, en la que se podría citar el artículo 35 del Real Decreto 39/1997.

En el artículo 11 falta el punto final en segundo apartado del precepto.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la formación profesional básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el plan de estudios de veinte títulos profesionales básicos.

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

Madrid, a 2 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 91/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid