

Dictamen nº: **94/17**  
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.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto *“por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 15 de febrero de 2017, que tuvo entrada en este órgano el día 16, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal D<sup>a</sup> María del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, 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 plan de estudios conducente a la obtención del Título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y

Mecánica, conforme a lo dispuesto en el Anexo V del 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.

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

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

Artículo 2.- Indica los referentes de la formación.

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

Artículo 4.- Regula el currículo.

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

Artículo 6.- Sobre la concreción curricular del ciclo formativo en los centros educativos.

Artículo 7.- Regula la tutoría.

Artículo 8.- Fija la organización y distribución horaria.

Artículo 9.- Relativo a la atención a la diversidad.

Artículo 10.- Hace referencia al profesorado.

Artículo 11.- Define los espacios y equipamientos de los centros.

La disposición adicional primera versa sobre la vinculación con capacitaciones profesionales.

La disposición adicional segunda contempla el reconocimiento de módulos profesionales incluidos en el Título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica y cursados en otros programas formativos de formación profesional.

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

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

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

La regulación expuesta se completa con 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 ha remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos:

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

2. Memoria del análisis de impacto normativo de 6 de febrero de 2017, realizada 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 del expediente administrativo).

4. Dictamen 26/2016 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 19 de octubre de 2016 (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Votos particulares emitidos en la Comisión Permanente del Consejo Escolar el 20 de octubre de 2016, por el representante de UGT y las representantes de CCOO así como el emitido el 24 de octubre de 2016 por los representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos (documento nº 5 del expediente administrativo).

6. Informe de impacto por razón de género emitido por la Directora General de la Mujer el 30 de septiembre de 2016 (documento nº 6 del expediente administrativo).

7. Informe del Director General de la Familia y el Menor de 3 de octubre de 2016 por el que se informa que por parte de ese centro directivo no se va a formular observación alguna por considerar dicho proyecto *“sin impacto con la familia, la infancia y la adolescencia”* (documento nº 7 del expediente administrativo).

8. Informe sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 4 de noviembre de 2016 (documento nº 8 del expediente administrativo).

9. Memoria económica de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de fecha 7 de noviembre de 2016 en la que se destaca que actualmente no está

prevista la implantación de este ciclo formativo en centros públicos docentes, por lo que no se producirá gasto de personal por incremento de cupo (documento nº 9 del expediente administrativo).

10. Informe de 16 de junio de 2016 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en la que se indica que *“no está prevista la implantación de estos ciclos formativos en centros sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid. En consecuencia y teniendo en cuenta que en estos momentos no tiene repercusión económica en el capítulo 1 de gastos, no procede la emisión del informe solicitado”* (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, ninguna de las cuales ha realizado observaciones al proyecto (bloque de documentos nº 11 del expediente administrativo).

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 11 de enero de 2017 (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 de 13 de febrero de 2017 del secretario general del Consejo de Gobierno, 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).

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 (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 149.1.30<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.

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, FJ 1, conforme a la cual «la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como*

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

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

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

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

*“1. La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30ª 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 enseñanzas que ofrece el sistema educativo y que desarrolla el Capítulo V del Título I de la citada ley, artículos 39 a 44 -modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE)-. El artículo 39.4 a) contempla el ciclo de Formación Profesional Básica y señala que “*El currículo de estas enseñanzas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y a lo establecido en el apartado 4 del artículo 6.bis de la presente Ley Orgánica*”. El apartado 6 de dicho precepto añade: “*El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas*”.

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

-El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo

(Real Decreto 1147/2011), atribuye a las Administraciones educativas el establecimiento de los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional, respetando lo dispuesto en dicha norma y en las que regulen los respectivos títulos (artículo 8.2).

-El Real Decreto 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 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, Real Decreto 127/2014), dispone en su artículo 5.2:

*“Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes de conformidad con lo dispuesto en los anexos del presente real decreto y en las normas que regulen las enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo. Además de lo establecido con carácter general para la Formación Profesional, se atenderá a las características de los alumnos y las alumnas y a sus necesidades para incorporarse a la vida activa con responsabilidad y autonomía, y se respetará el perfil profesional establecido.*

*Los criterios pedagógicos se adaptarán a las características específicas de los alumnos y las alumnas y fomentarán el trabajo en equipo. Asimismo, la tutoría y la orientación educativa y profesional tendrán una especial consideración”.*

-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). El artículo 1.2 dispone: *“Para cada uno de los títulos de formación profesional básica regulado en los anexos I a VI se*

*establecen el currículo básico, los parámetros básicos del contexto formativo, la correspondencia entre módulos profesionales y unidades de competencia para su acreditación o convalidación, y los ciclos formativos de grado medio a los que el título permite la aplicación de criterios preferentes para la admisión en caso de concurrencia competitiva”.*

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

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

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 5.2 del 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.

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

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

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

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

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009), aplicables a este procedimiento por haberse iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en virtud de lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera de cada una de estas normas.

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 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 una memoria firmada el 6 de febrero de 2017 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 nº383/14, de 10 de septiembre) y otros de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (como el Dictamen 133/16, de 26 de mayo), la Memoria del análisis de impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. No obstante, a pesar de haberse remitido a esta Comisión una Memoria que responde a la mencionada versión definitiva, en algunos documentos que figuran en el expediente se alude a una memoria fechada el 19 de julio de 2016. 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 con su motivación, determinación de sus objetivos y alternativas. A continuación, describe su contenido y hace un análisis jurídico de la misma.

Asimismo, contiene un apartado relativo al “*Análisis de impactos*” en el que estudia la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias. Analiza su impacto económico y presupuestario indicando que este ciclo formativo no sustituye ninguna de las enseñanzas de Programas de Cualificación Profesional Inicial en centros públicos de la Comunidad de Madrid. En cuanto al impacto económico señala, entre otros aspectos, que la Comunidad de Madrid concentra gran cantidad de empresas relacionadas con el sector industrial y tecnológico, por lo que formar trabajadores que puedan ocupar sus plantillas supondrá un impacto positivo tanto desde la perspectiva de la empleabilidad de los alumnos de este ciclo formativo, como en la mejora cualitativa y especialización de los recursos humanos de dicho sector. Respecto al impacto presupuestario, “*no está prevista la implantación de este ciclo formativo en centros sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid.*”.

Señala que tiene un impacto positivo sobre la infancia, la adolescencia y la familia, mención exigida 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.

También se hace referencia al impacto por razón de género y se indica que este proyecto no supone discriminación de género en las medidas que se establecen en el mismo, incide de forma positiva y directa en la mejora de oportunidades educativas de las mujeres que

cursan este ciclo formativo y contribuye a evitar situaciones de discriminación por razones de género.

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

De igual modo, se hace constar que el proyecto supone un impacto positivo sobre la formación en el respeto a la identidad o expresión de género, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Por último, la memoria recoge el procedimiento de elaboración de la norma y hace referencia a los informes emitidos durante su tramitación, las observaciones que han sido tenidas en cuenta y la contestación a las demás observaciones.

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, tras analizar la competencia, el contenido del texto propuesto y el procedimiento para la elaboración de la norma, concluye que la *“tramitación del decreto se ha realizado cumpliendo los requisitos procedimentales y de competencia establecidos por la normativa aplicable”*.

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 ha firmado con fecha 20 de octubre de 2016, en el que se realizan observaciones ortográficas y de redacción que han sido acogidas y en la memoria se explicita los votos particulares que se han tenido en consideración.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 19 de enero de 2017, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial que no han sido tenidas en cuenta por los motivos que se indican en la memoria del análisis de impacto normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, también se ha

circulado el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y ninguna ha formulado alegaciones.

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 Española dispone que:

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

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

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado al haberse dado audiencia al Consejo Escolar puesto que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en él están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de

administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

La formación profesional, como hemos hecho referencia anteriormente, está contemplada en el artículo 3.2 e) y en el capítulo V del Título I de la LOE, en la Ley Orgánica 5/2002, en el Real Decreto 1147/2011 y en el Real Decreto 127/2014.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid ha de tenerse en cuenta 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 (en lo sucesivo, Decreto 107/2014).

El proyecto de decreto, según reza su título, pretende la implantación de un plan de estudios de las enseñanzas necesarias para la obtención del Título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica. Esta titulación está regulada en el ámbito estatal por el Real Decreto 774/2015, al que ya nos hemos referido. Dado que este Real Decreto y el Real Decreto 127/2014 constituyen la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, son éstas las principales normas de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

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

de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

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

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto*”, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes al Título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica, 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 V 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 determina los módulos profesionales del ciclo formativo distinguiendo entre los módulos con estructura única, relacionados con el perfil profesional, los asociados a bloques comunes, ambos recogidos en el anexo V del Real Decreto 774/2015 y el módulo de Formación en Centros de Trabajo, recogido en el anexo V del Real Decreto 774/2015 que, como establece el artículo 4.4 del Decreto 107/2014, se distribuye en tres unidades formativas.

El artículo 4 del proyecto de decreto regula el currículo.

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE:

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

*2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:*

*a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.*

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

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

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

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

*e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.*

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

Para la determinación de la competencia general, las competencias profesionales, personales y sociales, las competencias para el

aprendizaje permanente, los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo del ciclo formativo para los módulos profesionales relacionados en el artículo 3, el artículo 4 del proyecto se remite al anexo V del Real Decreto 774/2015.

En el apartado 2 del artículo 4 del proyecto se establece que los *“Los contenidos y duración de los módulos profesionales y unidades formativas que se imparten en el centro educativo, se incluyen como:*

*a) Anexo I del presente decreto, en el caso de los módulos profesionales relacionados con el perfil profesional y determinados en el artículo 3.1 del mismo.*

*b) Anexo I del Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, en el caso de los módulos profesionales asociados a bloques comunes y determinados en el artículo 3.2 del presente decreto”.* Analizado este anexo se observa que el contenido de los módulos es acorde con el establecido en el Real Decreto 774/2015 –de carácter básico- y que ha sido ampliado.

*c) Anexo XXII del Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, en el caso de la unidad formativa UF05. Prevención de riesgos laborales”.*

El apartado 3 del artículo 4 concreta los contenidos y la duración de las unidades formativas Formación en Centros de Trabajo I y II por remisión a los artículos 4.4.b) y 4.4.c), respectivamente, del Decreto 107/2014.

El apartado 4 incluye la obligación de los centros educativos de tener en cuenta las características del alumnado, con especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad, en el desarrollo de los currículos y en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Tampoco aquí hay reparo jurídico que señalar, si bien, por razones de sistemática, resulta más adecuado que su contenido se incluya en el artículo 5 del proyecto de decreto dedicado a los contenidos de carácter transversal, conforme al artículo 4.5 del Decreto 107/2014, para adaptarse a los criterios de redacción de los artículos contenidos en la Directriz 26 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban Directrices de técnica normativa, para que, en la medida de lo posible, en un mismo artículo se regule un tema, cada párrafo se refiera a un enunciado y en cada enunciado se exprese una idea.

El apartado 5 del artículo 4 del proyecto carece de contenido.

El artículo 5 se refiere a las competencias y contenidos de carácter transversal con la previsión de que los centros educativos concreten y desarrollen el currículo de este ciclo formativo teniendo en cuenta las características del alumnado y del entorno, integrando el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, que estarán presentes de forma transversal en los procesos de enseñanza y aprendizaje, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable.

El artículo 6 ordena que los centros incluyan las concreciones curriculares en su proyecto educativo de centro, teniendo en cuenta las características del alumnado, el entorno educativo, social y productivo, así como determinados principios y las competencias y contenidos de carácter transversal, a cuyo efecto seguirán las orientaciones metodológicas establecidas en el artículo 12 de Real Decreto 127/2014.

El artículo 7 regula la tutoría, sin que su contenido contraríe lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto 127/2014. Asimismo, la

memoria expresa que no se ha pretendido citar la norma básica sino recoger lo esencial.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 8 remite al anexo II para distribuir los módulos entre los dos cursos y determinar su duración y su asignación horaria semanal. Este precepto respeta la duración establecida en el artículo 6 del Real Decreto 127/2014 y en el anexo V del Real Decreto 774/2015.

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.

El artículo 10 se refiere al profesorado. En su primer apartado remite al artículo 20 del Decreto 127/2014, la determinación de las especialidades del profesorado para impartir los distintos módulos profesionales que detalla. El apartado 2, por su parte, remite al artículo 5 del anexo V del Real Decreto 774/2015 para la determinación de los profesores que han de impartir los módulos profesiones relacionados con el perfil profesional, incluidas las unidades formativas que componen el módulo profesional de Formación en centros de trabajo. En ambos casos se exige, además, la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 100 de la LOE. El apartado 3 regula el supuesto en que no exista disponibilidad de profesorado de la especialidad correspondiente o de quienes estén en posesión de las titulaciones requeridas para impartir docencia en los centros de titularidad privada, o de titularidad pública de otras administraciones distintas de la educativa. Y, por último, el apartado 4 establece que las condiciones que debe reunir el profesorado deben ajustarse a lo establecido en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, apartado cuya

redacción adolece de defectos de técnica normativa por realizar una remisión genérica, a tenor de las directrices 63 y 67 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, no se alcanza a comprender en qué artículo o disposición de esa ley se contiene una regulación de las condiciones que debe reunir el profesorado para impartir el ciclo de formación profesional básica. Esos extremos habrán de ser corregidos, con la incidencia que extiende a la parte expositiva.

El artículo 11 se refiere a la definición de espacios y equipamientos y se remite a lo dispuesto en el los apartados 4.1 y 4.2 del anexo V del Real Decreto 774/2015, y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre igualdad de oportunidades diseño para todos y accesibilidad, sobre prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

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

La disposición adicional primera regula la vinculación con capacitaciones profesionales.

La disposición adicional segunda contempla el reconocimiento de módulos profesionales incluidos en el título Profesional Básicos en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica y cursados en otros programas formativos de formación profesional

La disposición final primera posibilita la implantación del título regulado en proyecto en el curso escolar 2017-2018.

La segunda de las disposiciones finales habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición acorde con lo establecido en el artículo 41 d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y

Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

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

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

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

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones sin perjuicio de las que se han ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

La primera –relativa a todo el proyecto- es que, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las remisiones tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto. Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos que ha sido reiterado por esta Comisión Jurídica (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre), 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 Española.

La segunda es que, si bien en relación con el uso de las mayúsculas en los textos normativos, el apéndice V de las Directrices de técnica normativa prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible, 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, lo que incluye su nombre según las directrices 73 y 74, por lo que habrán de respetarse las mayúsculas que se contienen en el mismo.

Así, habrán de corregirse los nombres que se contienen en la parte expositiva de los Reales Decretos 127/2014, 774/2015, del Decreto 107/2014, del Real Decreto 665/2015 y de la Ley 3/2016, así como los nombres contenidos en la parte dispositiva 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, conforme a la directriz 73, 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 y cambiar la conjunción disyuntiva “u” por la copulativa “y” en la cita de la Ley 2/2016 del 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*”.

La última observación que hacemos es que, en la parte dispositiva, el artículo 10.1 incorpora dos párrafos finales a los subapartados a) y b) que identifican la regulación estatal que se contiene en el propio proyecto normativo, lo que no se compadece con una correcta técnica normativa por llevar a confusión. Así, tales párrafos deberían ser suprimidos al no aportar nada al contenido material del precepto, si bien, pueden ser incorporados a la parte expositiva del proyecto normativo adecuando su redacción.

En todo caso, como ya indicó la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe, la mención que se hace a los boletines oficiales debe suprimirse, y en caso de incorporarse a la parte expositiva no se precisa citar el nombre completo de las normas reflejadas, por ya contenerse así en esa parte. Todo ello, según las directrices 71, 73 y 80 del repetido Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

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

## **CONCLUSIÓN**

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

*estudios del Título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica”.*

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 XX/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid