

Dictamen n.º: **408/23**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.07.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de julio de 2023, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación, Ciencia y Universidades 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 del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en Desarrollo de videojuegos y realidad virtual”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 18 de julio de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 401/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 27 de julio de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, pretende complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional y atender a las necesidades formativas de las nuevas cualificaciones, lo que permitirá, profundizar y ampliar la formación, o en su caso, especializarse en el ámbito del diseño gráfico y del desarrollo de video juegos en el entorno de las tecnologías de la información y comunicación.

Tiene por objeto establecer las características generales del curso de especialización en desarrollo de videojuegos y realidad virtual y fijar como elementos curriculares los establecidos en el Real Decreto 261/2021, de 13 de abril, por el que se establece el Curso de especialización en Desarrollo de videojuegos y realidad virtual y se fijan los aspectos básicos del currículo, se modifican diversos reales decretos por los que se establecen cursos de especialización y los aspectos básicos del currículo y se corrigen errores del Real Decreto 283/2019, de 22 de abril y del Real Decreto 402/2020, de 25 de febrero, por los que establecen los títulos y los aspectos básicos del currículo (en adelante, Real Decreto 261/2021), para que pueda ser impartido en los centros docentes, públicos y privados de la Comunidad de Madrid, debidamente autorizados para ello, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 6.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Asimismo, la norma proyectada concreta las especialidades y titulaciones requeridas para el acceso al curso de especialización, así como los requisitos de los centros necesarios para impartir esta formación y su organización, las competencias docentes del profesorado que lo impartirá y la posibilidad de exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

El proyecto normativo tiene también como objetivo, garantizar el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en los términos previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; así como, hacer efectivo el derecho de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género u orientación sexual.

Por otro lado, su implantación se produce en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea-Next Generation-EU.

Consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por once artículos y una parte final que consta de tres disposiciones finales.

La parte dispositiva integrada por once artículos responde al siguiente esquema:

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

Artículo 2.- Señala los referentes de la formación.

Artículo 3.- Establece los módulos profesionales del curso de especialización.

Artículo 4.- Se dedica al currículo.

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

Artículo 6.- Relativo a la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Aborda la enseñanza semipresencial

Artículo 8.- Profesorado.

Artículo 9.- Relativo a los requisitos de los centros.

Artículo 10.- Sobre los requisitos de acceso al curso de especialización.

Artículo 11.- Relativo a la exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, las tres disposiciones finales recogen respectivamente la implantación del currículo a partir del curso escolar 2023-2024, la habilitación al titular de la consejería competente en materia de Educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo normativo y la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

Anexo I.- Módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid, en el que se regulan los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas.

Anexo II.- Organización académica y distribución horaria semanal.

Anexo III.- Cuadro de distribución horaria del curso de especialización impartido en un cuatrimestre.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto en su última versión.
2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo en su última versión, de fecha 20 de junio de 2023, elaborada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.
3. Versiones precedentes de Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 20 y 28 de febrero, 27 de marzo, 18 de abril, 4 de mayo y 5 de junio de 2023, junto con los textos del proyecto en la redacción correspondiente a las indicadas fechas.
4. Informe 17/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 13 de marzo de 2023.
5. Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 23 de febrero de 2023.
6. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, emitido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 27 de febrero de 2023.
7. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la directora general de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de 23 de febrero de 2023.

8. Informes sin observaciones al proyecto normativo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

9. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 30 de marzo de 2023 así como voto particular conjunto emitido por dos consejeras representantes de Comisiones Obreras del profesorado y de las centrales sindicales el 30 de marzo de 2023

10. Informe del director de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 10 de abril de 2023.

11. Informe favorable del director general de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 28 de marzo de 2023.

12. Resolución de 4 de mayo de 2023 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, sobre el sometimiento del proyecto de decreto al trámite de información pública.

13. Alegaciones presentadas por CCOO.

14. Informe de la Secretaría General Técnica de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 6 de junio de 2023.

15. Informe favorable de la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de abril de 2023.

16. Informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 15 de junio de 2023, con la conformidad del abogado general.

17. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 12 de julio de 2023, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en*

ejecución de las leyes, y sus modificaciones”; y a solicitud del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y sobre la organización de los diversos tipos de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, pues se trata de una disposición que desarrolla una ley básica que va a producir efectos ad extra, lo que determinaba que fuera preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo.

En este mismo sentido, esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en sus dictámenes 477/17, de 23 de noviembre; 38/18, de 1 de febrero; 317/19, de 8 de agosto o en los más recientes 339/22, de 31 de mayo y 438/22, de 5 de julio.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria, poniendo en valor la independencia del órgano informante respecto del propio gobierno en esa función y declara que esta *“se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre*

interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

El Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *“su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».*

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

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

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 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las

comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

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

Por su parte, la Sentencia de Tribunal Constitucional 109/2019, de 3 de octubre, recuerda que ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia en más de treinta sentencias, de modo que los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que sintetiza en que corresponde al *Estado “definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE”* asegurando *“una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material”* y que el Estado *“ciertamente debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas, en función de sus circunstancias específicas”*.

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

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (en adelante, LOE), parcialmente modificada por la Ley Orgánica 8/2013,

de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (en adelante, LOMCE) y por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las que oferta el sistema educativo.

De igual modo, en materia de distribución competencial y en lo que ahora interesa, el artículo 6 bis, dispone que corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de Educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOE.

Dentro de su título I, el capítulo V regula la formación profesional, señalando su artículo 39.6 que el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas. Aquellos aspectos del currículo, regulados por normativa básica, de los títulos de la formación profesional que requieran revisión y actualización podrán ser modificados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, previo informe del Consejo General de la Formación Profesional y del Consejo Escolar del Estado, manteniendo en todo caso el carácter básico del currículo resultante de dicha actualización y que las comunidades autónomas establecerán los procedimientos de detección de las necesidades de formación profesional en los sectores productivos existentes en sus respectivos ámbitos territoriales, que serán tenidos en cuenta con el fin de que el Gobierno garantice el diseño de las titulaciones bajo los principios de eficacia y agilidad de los procedimientos y de adecuación al tejido productivo autonómico.

Además, el artículo 42.2 en su párrafo segundo establece que “*los ciclos formativos de grado medio y de grado superior y cursos de*

especialización tendrán carácter modular” y en su párrafo cuarto que “los cursos de especialización complementarán o profundizarán en las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno se determine”.

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

- La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 3/2022), dispone en el artículo 13:

“1. Todo currículo de la formación profesional tendrá por objetivo facilitar el desarrollo formativo profesional de las personas, promoviendo su formación integral, contribuyendo al desarrollo de su personalidad en todas sus dimensiones, así como al fortalecimiento económico del país, del tejido productivo y su posicionamiento en la nueva economía, a partir de la cualificación de la población activa y de la satisfacción de sus necesidades formativas a medida que se producen.

A tal fin deberá incorporar contenidos culturales, científicos, tecnológicos y organizativos, así como contenidos vinculados a la digitalización, la defensa de la propiedad intelectual e industrial, la sostenibilidad, la innovación e investigación aplicada, el emprendimiento, la versatilidad tecnológica, las habilidades para la gestión de la carrera profesional, las relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales y medioambientales, la responsabilidad profesional, las habilidades interpersonales, los

valores cívicos, la participación ciudadana y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

2. El contenido básico del currículo, que deberá mantenerse actualizado por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, definirá las enseñanzas mínimas y tendrá por finalidad asegurar una formación común y garantizar la validez estatal de los títulos, certificados y acreditaciones correspondientes.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, el currículo de las ofertas de Grado D y E se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, siendo de aplicación, en todo caso, las siguientes reglas:

a) Podrán exceptuarse los cursos de especialización de los porcentajes fijados por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en cuanto a enseñanzas mínimas y horarios, pudiendo efectuarse ofertas de cursos de especialización con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

b) En el contexto de la cooperación internacional, se podrán establecer currículos básicos que constituyan un currículo mixto de enseñanzas de formación profesional del sistema educativo español y de otros sistemas educativos”.

Por su parte, el artículo 51 de la citada Ley Orgánica 3/2022, dispone lo siguiente a propósito del objeto y carácter de los cursos de especialización:

“1. Los cursos de especialización tienen por objeto complementar y profundizar en las competencias de quienes ya disponen de un

título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno de los cursos se determinen.

2. Los cursos de especialización:

a) Tendrán carácter modular.

b) Podrán formar parte de la educación secundaria postobligatoria o de la educación superior, en función del nivel de las titulaciones previas exigidas para el acceso.

c) Podrán estar asociados a los mismos o a distintos estándares de competencia profesional que los recogidos en los títulos exigidos para el acceso”.

Los artículos siguientes (artículos 52 a 54) regulan la organización y duración de los cursos de especialización, las condiciones de acceso y las titulaciones y convalidaciones.

- El Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 659/2023), cuyo artículo 7 dispone:

“Las administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes a los Grados D y E, respetando las atribuciones competenciales establecidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y de acuerdo con lo prescrito por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, esta disposición y el resto de desarrollos normativos del Sistema de Formación Profesional. En todo caso, se respetarán siempre todos los elementos contemplados en el currículo básico”.

El citado real decreto dedica el capítulo V del título II a los cursos de especialización (Grado E), compuesto por diez artículos. Así, en su

artículo 116, regula los aspectos básicos del currículo y el artículo 117, hace referencia a la concreción del currículo de cursos de especialización reconociendo a los centros docentes, en el uso de su autonomía, que complementen y organicen, en su caso, el currículo del curso de especialización, cuya programación deberá ser aprobada por la Administración competente y pasará a formar parte de su proyecto educativo.

El artículo 118 regula la oferta de cursos de especialización y prevé que las administraciones educativas garantizarán la suficiencia de una oferta diversificada y gratuita de cursos de especialización, respondiendo a las necesidades formativas y las demandas de su entorno productivo, *“oído el órgano territorial consultivo creado al efecto, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 23 de esta disposición”*.

La organización y duración de los cursos de especialización se regulan en el artículo 119. Los artículos 120, 121 y 122 hacen referencia, respectivamente, al acceso a los cursos de especialización de grado medio y superior, estableciendo los requisitos que han de reunir aquellos que quieran acceder a estos cursos de especialización. La evaluación de los cursos de especialización se regula en el artículo 123; su calificación en el artículo 124 y, finalmente, las convocatorias en el artículo 125.

- Y en relación con el curso de especialización que nos ocupa, el Real Decreto 261/2021, tal y como ya ha sido apuntado, establece y regula, en los aspectos y elementos básicos, el curso de especialización de formación profesional del sistema educativo en Desarrollo de videojuegos y realidad virtual. Su artículo 9.2 establece: *“las administraciones educativas podrán implantar de manera íntegra el curso de especialización objeto de este real decreto en cuanto a diseño curricular y duración. En caso de optar por complementar el currículo básico en el marco de sus competencias se regirán por lo dispuesto en el*

artículo 6.3 y 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”.

Las citadas normas estatales constituyen la legislación básica a la que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del curso de especialización que nos ocupa y el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión Jurídica Asesora.

En el ámbito autonómico, el título competencial que sustenta el dictado de esta norma no es otro que el que habilita a esta administración autonómica 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.

Dicho título competencial 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.

Además, debe tenerse en cuenta el Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2019), cuyo artículo 8.3 determina que en la elaboración de los planes de estudios se tendrá en cuenta la realidad socioeconómica y las perspectivas de desarrollo económico y social en la Comunidad de Madrid, con la finalidad de que las enseñanzas respondan en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores social y productivo de su entorno.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y

ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Por otro lado, 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.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales

ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

Teniendo en cuenta la fecha de inicio de la tramitación del proyecto normativo, habrá que estar al plan normativo aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021 para la XII legislatura, que no incluye el proyecto de decreto que venimos analizando entre la normativa a aprobar por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Al respecto, la Memoria justifica la necesidad a la vista de la demanda y el interés de algunos centros docentes y del sector del diseño gráfico y de desarrollo de videojuegos en implantar el curso de especialización que nos ocupa y así cualificar a las personas en un sector en auge.

En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 hace referencia a que la Memoria indicará si la norma debe someterse a evaluación ex post para el supuesto de tramitación de propuestas no incluidas en el Plan Normativo, como es el caso.

Al respecto, el apartado X de la Memoria tras señalar que se propone la evaluación del proyecto normativo, aunque no se haya

considerado la evaluación ex post en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, a continuación indica: *“Se valorará el impacto sobre la economía atendiendo a la evolución del número de alumnos que se interesan por este curso de especialización, medido por el número de alumnos matriculados en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, el número de alumnos que logran superarlo y su inserción laboral en el mercado de trabajo”*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública al regular un aspecto parcial de la materia puesto que los aspectos básicos de la misma ya aparecen fijados en la normativa estatal, y por tanto, responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución Española, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y en el artículo 5.4, apartado e) del Decreto 52/2021 de 10 de abril, que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

Además, justifica la omisión del trámite de consulta pública porque la propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la implantación de un plan de estudios de una enseñanza postobligatoria, y, por otro lado, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de

aplicación, concurriendo así las circunstancias excepcionales previstas en los apartados c) y d) del artículo 5.4 del ya citado Decreto 52/2021.

No obstante, la afirmación de que la propuesta normativa “*no presenta un impacto significativo sobre la actividad económica*” resulta contradictoria con lo que la Memoria analiza en relación con el impacto económico de la norma proyectada, que, como después veremos, lo califica como positivo, al incidir la puesta en marcha del curso de especialización en atender ciertas demandas del sector productivo de la panadería artesanal, y también contrasta con el objetivo de la evaluación *ex post*, centrado, como hemos dicho anteriormente, en valorar el impacto sobre la economía del curso de especialización proyectado.

En cualquier caso, la justificación relativa a la omisión del trámite se encontraría amparada en las otras circunstancias expuestas conforme a lo dispuesto en los apartados d) y e) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada es propuesta por la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostentaba competencias en la materia conforme lo establecido en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 13 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno.

Actualmente, las competencias en la materia corresponden a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ha asumido las

competencias que ostentaba la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, con excepción de las competencias de Vicepresidencia, de coordinación de la acción del Gobierno y de Portavocía, conforme al Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid,

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado siete memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la última fechada el 20 de junio de 2023. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Conviene advertir que, tras la entrada en vigor del Real Decreto 659/2023, y la derogación del Real Decreto 1147/2011, deberá actualizarse esta para acoger dicha novedad normativa.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico

de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En cuanto al impacto presupuestario, destaca la Memoria que el curso de especialización en desarrollo de videojuegos y realidad virtual tiene una duración de 600 horas y se implantará, con una unidad en el IES La Arboleda, de Alcorcón, en el año académico 2023-2024 y para la implantación del grupo se adecuará el espacio existente en el centro lo que supondrá un gasto estimado de 8.000 euros. En cuanto al coste de la actualización del equipamiento necesario para la impartición de los módulos profesionales se estima en 22.000 euros, se requerirá la adquisición de material fungible para el desarrollo de las actividades de formación cuyo gasto se estima en 5.000 euros y en consecuencia el coste estimado es de 35.000 euros en el curso 2023-2024 para lo que se cuenta con crédito suficiente en el capítulo 2. Asimismo, recoge la Memoria que la necesidad de cupos de profesores en el capítulo 1 se financiará con cargo a crecimiento de plantilla y el aumento de cupo supondrá un coste económico estimado de 39.251,54 euros que se repercutirá en el gasto del capítulo 1 con cargo a fondos MRR.

En cuanto al impacto económico, la Memoria explica que es la primera vez que se desarrolla reglamentariamente el curso de especialización y que las personas que hayan obtenido el título que acredita la superación del curso de especialización podrán ejercer su actividad en empresas públicas o privadas del sector del videojuego, así como crear su propio estudio de desarrollo de videojuegos.

La Memoria también analiza el efecto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. En cuanto a su efecto sobre la competencia, indica que cualificar al alumnado para desempeñar una profesión en el sector del desarrollo de videojuegos

mejora de manera directa las perspectivas de empleo de los futuros titulados en la región, así como la futura labor y calidad de los servicios que se prestan en relación con la actividad de este sector. En relación con el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad, indica que la oferta de este ciclo formativo está sometida a autorización y control por parte de la Administración educativa, lo que hace que la libertad de mercado a la hora de ofrecer estas enseñanzas se encuentre limitada por la normativa educativa en esta materia y por tanto tiene cierto impacto en las condiciones de prestación de la formación para los centros docentes en cuanto a determinados aspectos pedagógicos, entre los que se encuentran los espacios y equipamientos necesarios para el desarrollo de la actividad formativa.

La Memoria también realiza la detección y medición de cargas administrativas para determinar que el proyecto normativo no plantea la creación de nuevas cargas administrativas. Añade que *“los procedimientos administrativos que pueden derivarse de las enseñanzas que se implantan mediante la aprobación y promulgación de la propuesta normativa ya funcionan en la Comunidad de Madrid, así existen tareas administrativas asignadas a diferentes unidades de la consejería competente en materia de educación en relación con los siguientes aspectos: admisión y matriculación de alumnado en las enseñanzas de formación profesional. Propuesta y expedición de títulos académicos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo”*.

La Memoria contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley

40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Sobre el particular la Memoria indica que, se ha recabado el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, según el cual el proyecto normativo no genera ningún impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia.

Consta asimismo el examen del impacto por razón de género y el de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria se remite al informe de 12 de diciembre de 2022 que prevé un impacto positivo en dicho ámbito y respecto al uso de palabras y/o expresiones en masculino genérico que indica el informe de la Dirección General de Igualdad, la Memoria explica que *“en algunas ocasiones, por razones de claridad expositiva es preciso utilizar el término individual, por lo que se opta por mantener la misma redacción”*.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo en este ámbito, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se constata que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la

norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 30 de marzo de 2023, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CCOO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, 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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 15 de junio de 2023 se

emitió el informe por el Servicio Jurídico en la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, algunas de las cuales se han atendido, según resulta de la Memoria y, en otro caso, se ha ofrecido la correspondiente justificación al efecto.

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 y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha evacuado informe sin observaciones por las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

Se ha recabado también el informe favorable de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Por último, se observa que no se ha solicitado informe al Consejo de Formación Profesional, órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional, creado y regulado por el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, y al que el informe de calidad normativa se refiere expresamente, para sugerir que se recabe su parecer, de conformidad con el artículo 2 del

citado decreto. Este precepto establece entre las funciones de dicho órgano consultivo, la de elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional. Respecto de ello, se indica en la Memoria que no se atiende la sugerencia del informe de calidad normativa, en virtud del principio de simplificación, dado que el dictamen de ese órgano no tiene carácter preceptivo.

Argumentación que no resulta suficiente porque, aunque el informe de dicho órgano consultivo no sea preceptivo, según la normativa autonómica, el Consejo de Formación Profesional es el órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional.

La simplificación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas (normativa de carácter general) no puede suponer, como argumenta la Memoria, la no aplicación de una norma de igual rango de carácter especial, como es el citado Decreto 52/2001.

Conviene tener en cuenta, además, cómo el artículo 118 del reciente Real Decreto 659/2023 prevé que la oferta de cursos de especialización se realizará por las administraciones educativas, garantizando la suficiencia de una oferta diversificada y gratuita de cursos de especialización, respondiendo a las necesidades formativas y las demandas de su entorno productivo, *“oído el órgano territorial consultivo creado al efecto”*.

Además, en virtud del principio de simplificación, el Decreto 52/2021 permite en su artículo 8.4 que los estudios y consultas que se estimen convenientes se realizará de forma simultánea, *“salvo los informes que en su caso deban emitir la Abogacía General y/o la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”*. Por tanto, nada habría impedido que se hubiere solicitado el informe al Consejo de

Formación Profesional junto con el resto de los informes que sí se han tramitado.

En consecuencia, aunque el informe de dicho órgano consultivo no sea preceptivo, sí debería justificarse mejor por qué no se estima necesaria su emisión, más aún cuando se ha puesto de manifiesto su necesidad en el informe de coordinación y calidad normativa.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de 4 de mayo de 2023 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. Según resulta del expediente administrativo, ha presentado alegaciones CCOO que se analizan en la Memoria para justificar su rechazo, entre otras razones, por obedecer a cuestiones ajenas a la propuesta normativa.

En este punto debemos recordar también que la intervención del Consejo Escolar a la que antes se hizo referencia, materialmente se encuentra en directa relación con los trámites de audiencia e información pública, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el mismo están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, la norma proyectada establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en desarrollo de videojuegos y realidad virtual, regulado en el Real Decreto 261/2021, al que ya nos hemos referido, y dado que el mismo constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto normativo sometido a nuestro dictamen.

Tal y como recoge el citado real decreto, los cursos de especialización deben responder de forma rápida a las innovaciones que se produzcan en el sistema productivo, así como a ámbitos emergentes que complementen la formación incluida en los títulos de formación y dentro de este marco normativo, el proyecto normativo que nos ocupa, según la exposición de motivos, viene a complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional y supondrá una formación complementaria que permitirá profundizar y ampliar o, en su caso, especializarse en el ámbito del diseño gráfico y del desarrollo de videojuegos en el entorno de las tecnologías de la información y comunicación.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto, como ya hemos adelantado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 11 artículos, tres disposiciones finales y tres anexos.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de

Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). De esa manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Tras la derogación del Real Decreto 1147/2011 por la entrada en vigor del reciente Real Decreto 659/2023, deberá eliminarse la mención al primero de los reales decretos citados y su sustitución por segundo.

Esta consideración es esencial.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, eficiencia, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

De igual modo, la parte expositiva del proyecto contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, en línea con el criterio mantenido en otras ocasiones por esta Comisión Jurídica Asesora, a la hora de mencionar dichos trámites bastaría con referir los más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el dictamen del Consejo Escolar.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo 1 bajo la rúbrica *“objeto y ámbito de aplicación”*, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes al curso de especialización en desarrollo de videojuegos y realidad virtual, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos

en cuanto a espacios y equipamientos de los centros. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, debidamente autorizados.

El artículo 2 “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 261/2021, que constituye efectivamente la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del curso de especialización que coinciden con los cinco módulos profesionales relacionados en el artículo 9 del Real Decreto 261/2021 e incorpora un módulo propio de la Comunidad de Madrid, no asociado a unidades de competencia, “*Formación en Centros de Trabajo*”, que se desarrolla en el anexo I.

El artículo 4 del proyecto 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 el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

(...)

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos

básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos”.

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, 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 Real Decreto 261/2021. Como explica la Memoria “no se ha considerado necesario ampliar los contenidos de dichos módulos atendiendo a las competencias de la comunidad autónoma, debido a que los existentes en la norma básica

son más que suficientes para cubrir las necesidades formativas de los alumnos”.

En cuanto al módulo profesional propio de la Comunidad Madrid referido en el artículo 3.2 del proyecto, los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas se especifican en el anexo I al que se remite el artículo 4.2 del proyecto.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículo de cada módulo al entorno educativo, social y productivo para que responda a las características socioeconómicas del sector, así como la integración en los procesos de enseñanza y la realización de actividades de los principios de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, del “Diseño universal o diseño para todas las personas”, prestándose especial atención a las necesidades del alumnado que presente una discapacidad reconocida.

El artículo 6 establece la organización y distribución horaria, que respeta la duración de 600 horas que establece el artículo 2 del Real Decreto 261/2021, con la distribución horaria que se concreta en el anexo II del proyecto normativo.

Además, se habilita a los centros para que con el fin de impartir determinados módulos profesionales de forma secuencial puedan organizar su impartición en trimestres o cuatrimestres, garantizándose en todo caso, la duración asignada para cada uno de ellos.

Asimismo, se permite que los centros, en el ejercicio de su autonomía, puedan organizar el curso de especialización de forma intensiva a lo largo del primer o segundo cuatrimestre del curso

académico, pudiendo ofertar el curso en uno o ambos períodos. La distribución horaria cuatrimestral se recoge en el anexo III.

El artículo 7 establece la posibilidad de que los centros puedan organizar las enseñanzas dentro del régimen a distancia, en modalidad semipresencial, con la limitación de que el número de horas dedicadas a la formación a distancia no supere un tercio de la duración total del curso y que deberán contar con el soporte de una plataforma virtual y su seguimiento se llevará a cabo, al menos, mediante una tutoría lectiva semanal por cada módulo profesional, que deberá impartirse durante el periodo que duren las actividades a distancia. Además, la asistencia a las actividades presenciales será obligatoria para el alumno. También podrá ofertarse esta modalidad de forma intensiva en un cuatrimestre. A este respecto cabe señalar que el artículo 16.2 del Decreto 63/2019 establece que la formación profesional a distancia podrá llevarse a cabo, tal y como se establezca reglamentariamente, de forma semipresencial, la cual incluirá actividades prácticas de asistencia obligatoria para el alumnado en aquellos módulos profesionales en los que dicha asistencia resulte imprescindible para la adecuada formación y evaluación de los mismos.

Al profesorado, el proyecto normativo dedica el artículo 8. Para impartir los módulos relacionados en el artículo 3 del proyecto, el precepto se remite al Real Decreto 261/2021, en cuanto a las especialidades del profesorado, titulaciones requeridas y habilitantes a efectos de docencia para el profesorado de los centros de titularidad privada o de titularidad pública de otras administraciones distintas de la educativa. También se incluyen los requisitos que deben reunir el profesorado para impartir el módulo propio de la Comunidad de Madrid. Además de las titulaciones requeridas, se exige la acreditación, en su caso, de la formación pedagógica y didáctica necesaria para impartir la docencia según lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LOE.

El artículo 9 se refiere a los requisitos de los centros. Para regular la definición de espacios y equipamientos se remite a lo establecido en el artículo 10 y el anexo II del Real Decreto 261/2021, y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre diseño para todos, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo. Además, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 12 del referido real decreto, establece como requisito adicional que los centros docentes deberán impartir alguno de los títulos que dan acceso al curso de especialización para poder ser autorizados a ofertar esta formación.

El artículo 10 establece los títulos que permiten el acceso al curso de especialización y que se corresponden con los mencionados en el artículo 13 del Real Decreto 261/2021.

Por último, el artículo 11 dispone que podrá determinarse la exención total o parcial del módulo profesional de formación en centros de trabajo por su correspondencia con la experiencia laboral, siempre que se acredite una experiencia correspondiente al trabajo a tiempo completo de un año relacionada con este curso de especialización.

El precepto hace referencia al artículo 39 del Real Decreto 1147/2023 que, como hemos indicado, ha quedado derogado por el Real Decreto 659/2023, por lo que habrá que estar, en relación con la posibilidad de exención a lo dispuesto en el artículo 131 del Real Decreto 659/2023, que regula la exención del periodo de formación en empresa u organismo equiparado.

Esta consideración es esencial.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene, como ya dijimos, tres disposiciones finales.

La disposición final primera se ocupa del calendario de la implantación de las enseñanzas a partir del curso académico 2023-2024.

Respecto de la indicación efectuada, debemos observar que dicha previsión temporal requeriría que se encuentre debidamente aprobado el decreto antes del comienzo formal del curso académico e incluso con una cierta anticipación, para facilitar la adecuación de las enseñanzas y la autorización de los correspondientes centros académicos que las impartan.

La disposición final segunda contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada, el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983 y 2.1 del Código Civil.

Asimismo, el proyecto incorpora tres anexos, a cuyo contenido nos hemos ido refiriendo al pronunciarnos sobre el articulado.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005, ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de algunas otras que se han formulado en la consideración anterior.

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 mismas 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.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe ser objeto de revisión la referencia a las comunidades autónomas que se contiene en la parte expositiva que debe mencionarse con inicial minúscula.

Asimismo, en la parte expositiva debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma debe hacerse completa, pudiendo abreviarse en las demás ocasiones, según la directriz 80.

La parte expositiva del proyecto efectúa la referencia al cumplimiento del “trámite de audiencia e información públicas” cuando lo correcto es referirse a “los trámites de audiencia e información pública”.

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, algunas de las cuales tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en desarrollo de videojuegos y realidad virtual.

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

Madrid, a 27 de julio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 408/23

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid