

Dictamen n.º: **416/23**
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 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 Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones”*.

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 398/23, 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. Carmen Cabañas Poveda, 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 indica su parte expositiva, tiene por objeto determinar los elementos curriculares que definen el curso de especialización de formación profesional en Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones, para que pueda ser impartido en los centros educativos, públicos y privados, de la Comunidad de Madrid, debidamente autorizados para ello. En lo material, pretende desarrollar y completar el currículo básico de este curso de especialización, con el fin de mejorar la cualificación y formación de los estudiantes que lo cursen en centros madrileños, y así ofrecerles mayores oportunidades de empleo en el sector profesional correspondiente.

Igualmente, determina las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos mínimos necesarios que deben reunir los centros para impartirlo.

En cualquier caso, previene que los centros, dentro del marco de su autonomía, podrán eventualmente organizar el desarrollo de estas actividades formativas, conforme con lo establecido en el artículo 32 del 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; garantizando el cumplimiento de las previsiones básicas establecidas por el Real Decreto 393/2022, de 24 de mayo, por el que se establece el Curso de especialización de Formación Profesional de

Grado Superior en Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones y se fijan los aspectos básicos del currículo, y se modifican el Real Decreto 1445/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en mantenimiento aeromecánico de aviones con motor de turbina y se fijan los aspectos básicos del currículo, y el Real Decreto 1085/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen convalidaciones de módulos profesionales de los títulos de Formación Profesional del sistema educativo español y las medidas para su aplicación, y se modifica el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por once artículos y una parte final que consta de tres disposiciones finales. El texto proyectado se completa con tres anexos.

La parte dispositiva 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.- Es relativo al currículo.

Artículo 5.- Sobre la adaptación del currículo de este curso de especialización al entorno educativo, social y productivo.

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

Artículo 7.- Sobre la enseñanza semipresencial.

Artículo 8.- Regula el Profesorado.

Artículo 9.- Se ocupa de los requisitos de los centros.

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

Artículo 11.- Regula la eventual exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo, en este curso de especialización.

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

Asimismo, el proyecto incorpora tres anexos.

El anexo I, está referido al módulo de formación en centros de trabajo, incorporado por la Comunidad de Madrid.

El anexo II a la organización académica y la distribución horaria semanal.

El anexo III se ocupa del cuadro de distribución horaria en un cuatrimestre

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

- Documento n.º 1: Versión 1 de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) inicial de 20 de febrero de 2023.
- Documento n.º 2: Versión del proyecto de decreto inicial.
- Documento n.º 3: Versión 2 de la MAIN de 28 de febrero de 2023, elaborado tras el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.
- Documento n.º 4: Versión del proyecto de decreto posterior al informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.
- Documento n.º 5: Versión 3 de la MAIN de 27 de marzo de 2023, tras el requerimiento de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Documento n.º 6: Versión del proyecto de decreto, tras requerimiento de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Documento n.º 7: Versión 4 de la MAIN de 18 de abril de 2023, incorporando logos relativos a actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), como elemento central del instrumento Next Generation EU.
- Documento n.º 8: Versión del proyecto de decreto incorporando logos del MRR.
- Documento n.º 9: Versión 5 de la MAIN de 4 de mayo de 2023, tras los informes incorporados al procedimiento.
- Documento n.º 10: Versión del proyecto de decreto tras los informes incorporados al procedimiento.

- Documento n.º 11: Versión 6 de la MAIN tras el trámite de audiencia pública, de fecha 5 de junio de 2023.

- Documento n.º 12: Versión del proyecto de decreto tras la audiencia pública.

- Documento n.º 13: Versión 7 de la MAIN tras el informe emitido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 20 de junio de 2023.

-Documento n.º 14: Versión del proyecto de decreto tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

- Documento n.º 15: Informe de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 16 de marzo de 2023.

- Documento n.º 16: Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad, de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, fechado el 23 de febrero de 2023, emitido de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Documento n.º 17: Informe de impacto en la familia, infancia y adolescencia, 27 de febrero de 2023, emitido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social; previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Documento n.º 18: Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 23 de febrero de 2023, emitido por la directora general de Igualdad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Documentos números 19 a 26: Informes de las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid, en cuanto a la adecuación del proyecto de decreto al orden de competencia y de atribuciones. Constan, de acuerdo con la estructura del gobierno autonómico de la fecha en que se suscribieron, escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 28 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de marzo de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 1 de marzo de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 23 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 27 de febrero de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el 3 de marzo de 2023 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 28 de febrero de 2023, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto. También se adiciona, escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 2 de marzo de 2023 realizando observaciones de carácter formal.

- Documento n.º 27: dictamen 18/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 30 de marzo de 2023.

- Documento n.º 28: Oficio de remisión del voto particular al dictamen del Consejo Escolar.

- Documento n.º 29: Voto particular al dictamen del Consejo Escolar conjunto, emitido por las consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 30 de marzo de 2023.

- Documento n.º 30: Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de marzo de 2023.

- Documento n.º 31: Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de fecha 10 de abril de 2023.

- Documento n.º 32: Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 abril de 2023.

- Documento n.º 33: Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial dependiente de la entonces, Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de fecha de 4 de mayo de 2023, resolviendo someter el proyecto de decreto a los trámites de audiencia e información pública.

- Documentos n.º 34 y 35: alegaciones de CCOO de Madrid, sin constancia del registro de entrada, ni firma.

- Documento n.º 36: Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, de fecha 7 de junio de 2023, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del 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.

- Documento n.º 37: Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de fecha 15 de junio de 2023.

- Documento n.º 38: Copia del Real Decreto 393/2022, de 24 de mayo, por el que se establece el Curso de especialización de Formación Profesional de Grado Superior en Aeronaves pilotadas de forma remota-

Drones y se fijan los aspectos básicos del currículo, y se modifican el Real Decreto 1445/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en mantenimiento aeromecánico de aviones con motor de turbina y se fijan los aspectos básicos del currículo, y el Real Decreto 1085/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen convalidaciones de módulos profesionales de los títulos de Formación Profesional del sistema educativo español y las medidas para su aplicación, y se modifica el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

- Documento n.º 39: Certificado de Consejo de Gobierno relativo al informe del Vicepresidente y Consejero en funciones, previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

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 n.º 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, 438/22, de 5 de julio y el 248/23, de 11 de mayo.

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 n.º 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación n.º 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 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE) y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en lo sucesivo 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.

Según determina el artículo 6 de la LOE, los elementos que integran el currículo son: los objetivos, las competencias, los contenidos, la metodología didáctica, los resultados de aprendizaje y los criterios de

evaluación. También dispone en sus apartados 3 y 4 que, 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, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas, que 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. Además, el apartado 5 del mismo artículo 6, indica que 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.

De igual modo, en materia de distribución competencial, el artículo 6 bis, dispone que corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior 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.

En relación con la particular materia que nos ocupa, el artículo 39.3 de la LOE determina que los cursos de especialización tendrán una oferta modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales. En su artículo 39.6, la misma norma establece 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 la Administración General del Estado, 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.

Por su parte, según el mismo precepto; 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.

El artículo 41.7 establece que podrán acceder a un curso de especialización de formación profesional quienes estén en posesión de un título de Técnico o de Técnico Superior asociados al mismo o cumplan los requisitos que para cada curso de especialización se determinen.

Adicionalmente, el artículo 42.2 dispone 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 caso se determine

De obligada cita resulta también la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional y que, al referirse a este aspecto, señala en su artículo 113.1.g) que corresponde al Gobierno la aprobación de los aspectos básicos de los currículos, así como los requisitos y procedimientos para su acreditación o titulación.

Por su parte, el Real Decreto Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, recientemente en vigor, distribuye entre 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.

Así, en su 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 capítulo V del referido Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, (artículos 118 al 125, ambos inclusive) se ocupa de los cursos de especialización de formación profesional -Grado E- e indica los requisitos y condiciones a que deben ajustarse los indicados cursos de especialización.

Por su carácter, versarán sobre áreas que impliquen profundización en el campo de conocimiento de los títulos de referencia, o bien una ampliación de las competencias que se incluyen en los mismos. Por tanto, en cada curso de especialización, las disposiciones estatales que establezcan un curso de especialización de formación profesional deberán tener, como mínimo, el siguiente contenido: a) Identificación del curso de especialización, indicando: denominación; nivel en el Sistema de Formación Profesional y en el sistema educativo; duración; familia o familias profesionales a las que queda adscrito; titulaciones que dan acceso; nivel en el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje permanente y sus correspondencias con los marcos europeos; y créditos ECTS, en caso de cursos de especialización de grado superior.

b) Perfil profesional, especificando: Competencia general, competencias profesionales y para la empleabilidad, y relación, de no tener por objeto una profundización en los asociados a los ciclos formativos exigidos para el acceso, de estándares de competencia del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales incluidos.

c) Diseño curricular básico: Módulos profesionales, en los términos previstos en la presente disposición.

d) Entorno profesional, incluyendo, entre otros extremos, las ocupaciones y puestos de trabajo asociados.

e) Parámetros básicos de contexto formativo, concretando: los espacios y los equipamientos mínimos, así como las titulaciones y especialidades del profesorado y personas expertas del sector productivo u otros perfiles colaboradores.

f) Correspondencia, en su caso y para su acreditación, de los módulos profesionales con los estándares de competencia.

g) Información sobre los requisitos necesarios según la legislación vigente para el ejercicio profesional, en su caso.

Asimismo, el artículo 117 del citado real decreto, deslinda el ámbito de las atribuciones propias de cada administración y, las de los propios centros, diciendo: *“1. Las administraciones educativas podrán implantar el correspondiente curso de especialización:*

a) Manteniendo de manera íntegra su diseño de acuerdo con los elementos básicos del currículo y duración, sin introducir modificaciones propias algunas de carácter autonómico, sobre la base, exclusivamente, de la disposición estatal que lo haya establecido, al amparo de la excepción

prevista en el artículo 6.5 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

b) Complementando el currículo básico y su duración en el marco de sus competencias, al amparo y en los términos de lo dispuesto en el artículo 6.3 y 6.4 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

2. Los centros docentes, en el uso de su autonomía, podrán complementar y organizar, en su caso, el currículo del curso de especialización. La programación resultante deberá ser aprobada por la Administración competente y pasará a formar parte de su proyecto educativo”.

Y el artículo 118 de la norma que se viene analizando, dispone 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.

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.

De conformidad con todo ello, el Real Decreto 393/2022, de 24 de mayo, por el que se establece el Curso de especialización de Formación Profesional de Grado Superior en Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones y se fijan los aspectos básicos del currículo, y se modifican el Real Decreto 1445/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en mantenimiento aeromecánico de aviones con

motor de turbina y se fijan los aspectos básicos del currículo, y el Real Decreto 1085/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen convalidaciones de módulos profesionales de los títulos de Formación Profesional del sistema educativo español y las medidas para su aplicación, y se modifica el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (en adelante RD 393/2022), establece y regula, en los aspectos y elementos básicos antes indicados, el curso de especialización de formación profesional de grado superior del sistema educativo en Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones.

El rango reglamentario de esa norma, no obsta a su caracterización como norma básica, según determina su exposición de motivos, que explica que el Tribunal Constitucional, admite “*excepcionalmente*” que las bases puedan establecerse mediante normas reglamentarias en determinados supuestos como ocurre en el presente caso, cuando “*resulta complemento indispensable para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas*” (así, entre otras, en las SSTC 25/1983, de 7 de abril; 32/1983, de 28 de abril; 48/1988, de 22 de marzo y 49/1988, de 22 de marzo).

Desde el punto de vista económico, también se presta atención a este tipo de formación, por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que prevé en su artículo 72.a) la constante y necesaria 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.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que

debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

En el ámbito autonómico, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad de Madrid competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de conformidad con las previsiones del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

Además, 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), determina en su artículo 23.5, que la Comunidad de Madrid, desarrollará los planes de estudios correspondientes a los cursos de especialización que se establezcan en disposiciones estatales y que se adecúen a los sectores productivos y a las demandas laborales de la región. El apartado 6 añade que *“la consejería competente en materia de educación determinará la oferta de los cursos de especialización, cuyo plan de estudios esté aprobado en la Comunidad de Madrid, en los centros docentes públicos que tengan implantados ciclos formativos que conduzcan a títulos de formación profesional que den acceso a dichas enseñanzas”*. Por último, el apartado 7 señala que *“la consejería competente en materia de educación autorizará a los centros docentes para impartir los cursos de especialización a los que se refiere el apartado cinco, siempre que se reúnan los requisitos generales establecidos reglamentariamente para impartir enseñanzas de formación profesional y tengan autorización para impartir alguno de los ciclos formativos que den acceso al curso de especialización correspondiente, así como los requisitos específicos que*

determine la normativa por la que se establezca cada uno de los cursos o programas de especialización y su plan de estudios correspondiente”.

La interpretación sistemática de toda la normativa señalada 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, dentro de los márgenes impuestos por la normativa básica primeramente expuesta.

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).

Finalmente, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el Decreto del Consejo de Gobierno, 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.

En este caso, el Plan Normativo para la XII legislatura, fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado en su reunión de 10 de noviembre de 2021. En el mismo no se incluyó el proyecto de decreto que venimos analizando, circunstancia de todo punto lógica a la vista de la fecha del RD 393/2022, que establece y regula, en sus aspectos y elementos básicos el curso de especialización que nos ocupa.

La MAIN apela a esa misma circunstancia temporal, además de a la conveniencia de dar respuesta a la demanda del sector y al interés socio-económico que tiene ordenar la cualificación profesional necesaria, para justificar que se haya decidido elaborar la propuesta normativa correspondiente y tramitar el proyecto de decreto que permita su implantación en los centros madrileños.

Respecto a la evaluación *ex post* de la norma, resulta adecuada la previsión contenida en la MAIN, favorable al análisis de la eficacia de la norma, en sintonía con lo que viene recomendando esta Comisión Jurídica Asesora. Así pues, se propone la evaluación *ex post* de la norma, pese a que no se haya considerado en el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprobó el Plan Normativo para la XII legislatura, indicando que a tal fin se valorará su impacto sobre la economía en general, atendiendo a la evolución del número de alumnos que se interesen por este curso, medido por el número de alumnos matriculados en los centros que lo impartan en la Comunidad de Madrid, el número de los que logren superarlo y su inserción laboral, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

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 puesto que *“...tiene por objeto regular un aspecto parcial de la materia, de organización del plan de estudios, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por 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 una de las circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y contemplada asimismo en el artículo 5.4 e) del Decreto 52/2021, que capacita para omitir el trámite de consulta pública”.

Así pues, efectivamente, la circunstancia de que estemos en presencia de un desarrollo parcial de la materia permite excepcionar el trámite analizado. Por el contrario, no se comparte la justificación adicional incorporada, según la cual “*la presente propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica*”, toda vez que resulta contradictoria con la argumentación recogida al referirse a la evaluación *ex post*, donde se admite que el proyecto tiene efectos en la economía en general.

Conviene recordar que, conforme a lo indicado en el dictamen 257/23, de 18 de mayo, la Memoria no solo haga mención a los artículos del Decreto 52/2021, sino también a los de la LTPM, que como hemos expuesto, también regula el trámite de la consulta pública.

3.- La norma proyectada se propone por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ostenta las competencias en la materia, conforme lo establecido en el 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, que le asigna las que hasta ese momento 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.

El concreto centro directivo promotor ha sido la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, que subsiste, conforme a sus competencias recogidas en el artículo 13 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el

que se estableció la estructura orgánica de la precedente Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

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.

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, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario, tomando los datos del informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la consejería proponente, así como del de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Así pues, se destaca que es la primera vez que se desarrolla reglamentariamente este curso en la Comunidad de Madrid y se considera muy oportuno llevarlo a efecto ante la creciente relevancia del sector puesto que, de acuerdo al Plan Estratégico para el desarrollo de sector civil de los drones, la oferta formativa relacionada con el sector se centra principalmente en la formación de pilotos y no está estandarizada, de modo que fortalecer los programas de formación en materia de diseño de componentes, sistemas y su integración en plataformas aéreas, facilitará la labor de las empresas tecnológicas españolas en el desarrollo de nuevos productos, dotándolas de profesionales cualificados al efecto, lo cual tendrá un impacto económico positivo.

La Memoria también analiza el efecto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y refiere que, la oferta de este curso de especialización por parte de los centros docentes, tanto públicos como privados, está sometida a autorización y control por parte de la Administración educativa, puesto que para poder conducir a la obtención de la certificación académica a la que se refiere el artículo 23.8 del Decreto 63/2019, de 16 de julio, correspondiente en este caso al curso de especialización en Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones, la formación debe garantizar el cumplimiento de la normativa básica y del currículo que, a través de este proyecto de decreto desarrolla reglamentariamente la Comunidad de Madrid, en su ámbito de gestión. Esto hace que la libertad de mercado a la hora de ofrecer estas enseñanzas se encuentre limitada por la normativa educativa en esta materia, de forma que el currículo que a través del presente proyecto de decreto se establece tiene cierto impacto en las condiciones de prestación de la formación para los centros docentes, no a nivel de precios sino en cuanto a determinados aspectos pedagógicos, entre los que se encuentran los requisitos que, de conformidad con la normativa básica, deben reunir los centros docentes para el desarrollo de la actividad formativa.

Respecto al impacto presupuestario, es necesario indicar que el curso de especialización en Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones, que tiene una duración de 500 horas y se impartirá dentro de un curso académico. Este curso de especialización se implantará en el año académico 2023-2024, con una unidad, en el IES Satafi, de Getafe.

Para implantar ese grupo, en el año académico 2023-2024 se adecuará el espacio existente en el centro que resulte más adecuado. La adaptación de este espacio se estima que supondrá un gasto estimado de 10.000 €. El coste de la actualización del equipamiento necesario para la impartición de los módulos profesionales se cifra en 15.000 €. Asimismo, se requerirá la adquisición de material fungible para el correcto desarrollo de las actividades de formación, cuyo gasto se calcula en 5.000 €. En consecuencia, se cuantifica un coste de 30.000 euros en el curso 2023-2024 (ejercicio 2023), que supondrá gastos de funcionamiento y suministros que corresponde repercutir dentro del capítulo 2, con cargo a la partida 29000 del programa 322F para el curso 2023-2024, que cuenta con crédito suficiente.

También se detalla el balance de necesidades de profesorado en un curso anual y su coste, que supondrá la necesidad de incrementar los cupos de profesores necesarios -Profesores Técnicos de Formación Profesional asimilados al cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria-, que se financiará con cargo al Capítulo 1 del presupuesto, y se estima que supondrá un coste económico estimado de 37.198,32 €, de los que 12.399,44 € corresponden al período de septiembre a diciembre de 2023 y 24.798,88 € al período de enero a agosto de 2024.

Además, se prevé la posibilidad de participar de la cofinanciación de la Formación Profesional, cofinanciarse estas plazas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en el contexto del *“Plan de modernización de la FP”* y dentro de la acción *“Redimensionamiento de la FP”* para 2023.

Debemos recordar en este punto la necesidad de citar adecuadamente la normativa autonómica sobre la Formación Profesional, recientemente en vigor, sustituyendo las menciones del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por las del Real Decreto Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional.

En cuanto a la detección de cargas administrativas, la Memoria explica que la norma no implica la creación de nuevas cargas administrativas, porque los procedimientos administrativos que pueden derivarse de las enseñanzas que se implantan y regulan ya funcionan en la Comunidad de Madrid.

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 10.^a 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, el proyecto normativo no genera impacto en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe.

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.

En cuanto al género, la Memoria afirma que el proyecto de decreto tiene un impacto positivo en ese ámbito y en cuanto a su redacción, que se han utilizado palabras o expresiones que incorporan la perspectiva de igualdad de género; aunque en ciertas ocasiones y por razones de claridad expositiva, ha sido preciso utilizar el término individual, con grafía masculina. Nada hay que objetar a ese respecto, siempre y cuando se trate de términos a los que la Real Academia Española atribuye un significado neutro o ambivalente y resulten gramaticalmente correctos.

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 de la norma proyectada, en ambos casos por remisión a los correspondientes informes 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, en el que no se contemplan observaciones materiales o de contenido, sino observaciones ortográficas, erratas y sugerencias de mejora de la redacción, que han sido mayoritariamente atendidas, según la Memoria. Además, se formuló un voto particular conjunto por las consejeras representantes de CCOO del profesorado y de las centrales sindicales, relativo, entre otras cuestiones, al déficit de planificación de esta formación en los centros públicos y al lenguaje inclusivo por razón de sexo.

Debemos observar en este punto que, por su carácter y especificidad en la materia de la Formación Profesional, hubiera resultado oportuno solicitar 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, toda vez que el artículo 2 de la norma últimamente citada recoge entre sus funciones, la de elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional.

Pese a lo indicado, la Memoria indica que no se ha solicitado el informe en virtud del principio de simplificación y dado que el dictamen de ese órgano no tiene carácter preceptivo.

No obstante, la referida justificación se reputa insuficiente, a la vista de las previsiones del artículo 118 del reciente Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, que dispone 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 la misma norma. A mayor abundamiento, el informe pudiera haberse solicitado a la vez que otros, con el fin de no demorar la tramitación del procedimiento.

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 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, todavía con esa denominación en la fecha en que se suscribió, el 16 de marzo de 2023.

De acuerdo con 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. La Consejería de Sanidad, no obstante, puso de manifiesto ciertas erratas, así como algunas citas y reproducciones normativas que adolecían de alguna inexactitud, instando su rectificación.

Consta igualmente evacuado, el informe de 10 de abril de 2023, de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia y Consejería de Educación, y Universidades en el que se analiza lo relativo al cupo de profesorado necesario para la implantación del curso de especialización de la norma proyectada.

Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.9 y en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para el año 2023, así como en los artículos 9 y 13 del Decreto 234/2021 de 10 de noviembre del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se han solicitado informes a la Dirección General de Presupuestos y a la Dirección General de Recursos Humanos de esta consejería.

La Dirección General de Presupuestos informó favorablemente el proyecto de decreto, el 28 de marzo de 2023. Y con fecha 28 de abril de 2023 se emite por la Dirección General de Recursos Humanos, informe favorable *“condicionado a que los cupos estén debidamente autorizados por Acuerdo de Consejo de Gobierno, conforme al artículo 47.1 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos la Comunidad de Madrid para 2022, y de la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias de las correspondientes Leyes de Presupuestos 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, de fecha 7 de junio de 2023.

Finalmente, 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 consta emitido informe por el Servicio Jurídico en la -todavía- 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.

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, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles, del 9 al 30 de mayo de 2023, ambos incluidos.

Con fecha 30 de mayo de 2023 Comisiones Obreras de Madrid presentó un escrito de alegaciones, recogiendo algunas observaciones de orden general y que propiamente no son objeto de la propuesta normativa analizada, como son la necesidad del diálogo social en un entorno de acuerdo sobre el futuro socioeconómico de la región, críticas a la suficiencia de las plazas, a la dotación presupuestaria de los centros de formación profesional, a las condiciones laborales del profesorado de los centros públicos de formación profesional o al lenguaje del texto propuesto que, en ocasiones, consideran poco inclusivo.

Finalmente, debemos recordar que también tuvo lugar la intervención del Consejo Escolar a la que antes se hizo referencia, que 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.

El proyecto de decreto, según reza su título, establece el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en

aeronaves pilotadas de forma remota-Drones, en desarrollo de lo establecido en el RD 393/2022, por el que se establece dicho curso de especialización de Formación Profesional de Grado Superior y se fijan los aspectos básicos del currículo, dado que esa norma constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa y, por tanto, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a nuestro dictamen.

Tal y como hemos visto anteriormente, y recoge la parte expositiva del proyecto, el plan de estudios que se establece tiene como objeto establecer las características generales del curso de especialización y fijar como elementos curriculares los establecidos en el RD 393/2022. Asimismo, 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 y las competencias docentes del profesorado que lo impartirá, y la posibilidad de exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 11 artículos, tres disposiciones finales, así como tres anexos.

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

Tras la derogación del Real Decreto 1147/2011 por la entrada en vigor del recientísimo Real Decreto 659/2023, deberá eliminarse la

mencción al primero y su sustitución por la norma en vigor, últimamente citada

La indicada es una consideración esencial.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo. No obstante, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas Directrices se refieren a la cita de los trámites 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 del proyecto de decreto, 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 de formación profesional en Aeronaves pilotadas de forma remota-Drones, así como las titulaciones y especialidades 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.

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al RD 393/2022, en los aspectos relativos a la identificación del curso de especialización, el perfil y el entorno profesional, las competencias, la prospectiva del curso de especialización en el sector, los objetivos generales, los accesos y la vinculación con otros estudios, 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 recogiendo los siete módulos establecidos por el artículo 9 del RD 393/2022 e incluye el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid, no asociado a unidades de competencia, *“Formación en Centros de Trabajo”*, que se desarrolla en el anexo I del proyecto. Como explica la Memoria, dicho módulo propio, establecido en virtud de las competencias propias de la Comunidad de Madrid, responde *“a la finalidad de que los alumnos que cursen este curso realicen un periodo de prácticas en las empresas del sector como culminación de su formación especializada y en un entorno laboral que le permita completar su formación”*.

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

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE, modificado por Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre:

“1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, 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 RD 393/2022. 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 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 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.

Los artículos 6 y 7 introducen novedades en la Comunidad de Madrid en la organización y distribución horaria y también la modalidad semipresencial.

En concreto, se organiza el curso de especialización con una duración anual, aunque se permite que los centros puedan impartir algunos módulos profesionales de forma secuencial, o bien, en el ejercicio de la autonomía de los centros, estos podrán organizar el curso de forma cuatrimestral, flexibilizando la oferta de los mismos. También, se establecen las condiciones para impartir el curso en modalidad semipresencial. Además, incluye el módulo de Formación en Centros de Trabajo, como propio de la Comunidad de Madrid, puesto que no estaba incluido en el real decreto, dada la importancia que tiene la realización de parte de la formación en un entorno laboral.

En concreto y según explica la Memoria, la organización y distribución horaria de los módulos profesionales que forman este curso de especialización, se recoge en el artículo 6, en el que se amplían las

horas mínimas de los módulos profesionales del curso establecida en el artículo 2 del RD 393/2022- salvo en el de “*Partes y Componentes*”, en que se iguala, que junto con las horas del módulo de Formación en Centros de Trabajo supera la duración total prevista en la normativa básica, hasta el punto de doblarla.

Se fija la distribución horaria semanal para el curso anual (año escolar) en dos periodos, uno de 25 semanas para la impartición de módulos profesionales en el centro docente, con una duración total de 350 horas, por encima de la carga horaria prevista en el RD 393/2022, que es de 250 horas para las enseñanzas mínimas. Y otro periodo dedicado a la duración de la fase de formación en centros de trabajo (150 horas) hasta la finalización del curso académico. La duración total del curso de especialización cuya regulación se propone, alcanza las 500 horas. Esta distribución se concreta en el anexo II.

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, siempre que se garantice la duración asignada para cada uno de ellos, siempre dentro del curso de duración anual.

Se permite que los centros, en el ejercicio de su autonomía, puedan organizar el curso de especialización de forma intensiva en un solo cuatrimestre, sea el primer o el segundo cuatrimestre del curso académico, pudiendo así ofertar el curso en uno o ambos periodos. En este caso, se seguirá la distribución horaria que se recoge en el anexo III, referido a la distribución horaria cuatrimestral.

En cuanto a la posibilidad de que los centros puedan organizar las enseñanzas dentro del régimen a distancia, en modalidad semipresencial, el RD 393/2022, en su disposición adicional segunda establece que los módulos profesionales que forman las enseñanzas de este curso de especialización podrán ofertarse a distancia, siempre que se garantice que

el alumnado pueda conseguir los resultados de aprendizaje de estos, de acuerdo con lo dispuesto en este real decreto. Para ello, las administraciones educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias y dictarán las instrucciones precisas, empleando una fórmula abierta que deja un amplio margen a la valoración de las administraciones competentes.

En su virtud, el artículo 7 previene esta posibilidad de 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 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.

El artículo 8 se dedica al profesorado. Para impartir los módulos relacionados en el artículo 3 del proyecto de decreto, los apartados 1 y 2 remiten al RD 393/2022, para identificar las especialidades y las titulaciones requeridas al profesorado tanto de las Administraciones educativas como de otras Administraciones distintas de la educativa; el apartado 3, dispone que el módulo profesional de formación en centros de trabajo será responsabilidad del profesorado que imparta docencia en cualquiera de los módulos profesionales que forman parte del curso de especialización y, en el apartado 4, se exige además 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 RD 393/2022, 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. Por último, la norma proyectada respeta los espacios y superficies mínimas establecidas en el anexo II del RD 393/2022, al que se remite para la determinación de los equipamientos.

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 RD 393/2022.

Tratándose de un curso de especialización de nivel de Formación Profesional de Grado Medio, de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 262/2021, resulta de aplicación el artículo 120 del Real Decreto 659/2023 que, además de exigir que para acceder a los cursos de especialización de grado medio se requerirá estar en posesión de una de las titulaciones de Técnico, especificadas en la normativa básica que establece el curso de especialización y los aspectos básicos de su currículo, dispone que las administraciones educativas establecerán un porcentaje de plazas reservadas para personas con discapacidad, que no podrá ser inferior al cinco por ciento de la oferta de plazas, de acuerdo con el artículo 75.6 de la LOE.

Además, el artículo 120 del Real Decreto 659/2023, en sus apartados 4 prevé que *“el proceso de admisión para cursar cursos de especialización de grado medio en centros sostenidos con fondos públicos se regirá por criterios de transparencia, equidad e inclusión, accesibilidad, igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre las personas”*.

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.

Por lo que se refiere a la parte final, como hemos dicho, la propuesta contiene tres disposiciones finales.

La disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 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 segunda de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final 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.

Por último, la norma proyectada se cierra con tres anexos a los que no 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 observar que la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, si bien el proyecto realiza un notable uso 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 administraciones educativas que se contiene en la parte expositiva que debe mencionarse con inicial minúscula.

Asimismo, en la parte expositiva, no resulta correcto hablar de “*trámites de audiencia e información pública*”, ya que el calificativo de “*pública*” solo se predica respecto del segundo trámite, a pesar de que el Decreto 52/2021 recoge este extremo de manera errónea.

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, dos de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en Aeronaves pilotadas de forma remota- Drones.

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 416/23

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid