

Dictamen n.º: **419/23**
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 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 Audiodescripción y Subtitulación”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

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

A dicho expediente se le asignó el número 403/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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 D. Carlos Hernández Claverie, 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 la Comisión Jurídica Asesora establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid y para centros públicos y privados debidamente autorizados, el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al curso de especialización de formación profesional en Audiodescripción y Subtitulación, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por once artículos con arreglo 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.- Tiene por objeto el currículo.

Artículo 5.- Hace referencia a la adaptación del currículo en los centros docentes.

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

Artículo 7.- Prevé la enseñanza semipresencial.

Artículo 8.- Indica las especialidades y titulaciones del profesorado.

Artículo 9.- Define los espacios y equipamientos de los centros educativos.

Artículo 10.- Versa sobre los requisitos de acceso al curso.

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

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales, la primera relativa a la implantación de las enseñanzas a partir del curso escolar 2023-2024, la segunda contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la tercera referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

- Anexo I.- Organización académica y distribución horaria semanal.
- Anexo II.- 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, precedido de un índice y acompañado de certificado de autenticación, consta de los siguientes documentos:

- Última versión del proyecto de decreto y versiones anteriores de 20 y 28 de febrero, 27 de marzo, 18 de abril, 4 de mayo y 5 de junio de 2023.

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo de 20 de junio de 2023, y versiones precedentes fechadas los días 20 y 28 de febrero, 27 de marzo, 18 de abril, 4 de mayo y 5 de junio de 2023, realizadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

- Informe de la directora general de Igualdad, de 23 de febrero de 2023, de impacto en materia de género.

- Informe de la directora general de Igualdad, de 23 de febrero de 2023, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

- Informe fechado el 27 de febrero de 2023 del director general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

- 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.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 2 de marzo de 2023, realizando observaciones de carácter formal.

- Informe 14/2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 8 de marzo.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 28 de marzo de 2023

- Informe suscrito con fecha 10 de abril de 2023 por el Director General de Recursos Humanos de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 28 abril de 2023.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 4 de mayo de 2023, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

Alegaciones sin fechar, formuladas por Unión Sindical de Madrid Región de Comisiones Obreras.

- Dictamen 14/23 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, de 30 de marzo de 2023, así como voto particular formulado por las consejeras representantes de Comisiones Obreras.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 6 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.

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

- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 12 de julio de 2023, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

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 vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3, a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado:*

a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen n.º 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, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. En este mismo sentido se ha pronunciado esta Comisión Jurídica Asesora 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 438/22, de 5 de julio y 476/22 de 19 de julio.

Es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos [*v.gr.* 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 de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015)] que, como destacamos en nuestro dictamen 353/21, de 20 de julio, con cita del dictamen del Consejo de Estado 783/2020, de 21 de diciembre, no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica “*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 el proyecto de decreto.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, en la redacción dada por 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) que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- Habilitación legal y título competencial.

Examinada esta cuestión reiteradamente por esta Comisión, entre otros, en sus dictámenes 341/18, de 19 de julio y 166/21, de 13 de abril, resulta necesario recordar que 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”*.

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 legislativa en la materia, el Estado aprobó:

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), modificada 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.

En materia de distribución competencial, el artículo 6 bis de la LOE dispone que corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas previstas en el artículo 6, 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, refiriendo su apartado tercero que corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

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.

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

«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.

Los artículos 51 a 54 LOFP se ocupan de los cursos de especialización diciendo:

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.

Artículo 52. Organización y duración:

1. Los cursos de especialización tendrán una duración básica de entre 300 y 900 horas y, en su caso, podrán desarrollarse con carácter dual.

2. Se determinará la duración de los cursos de especialización teniendo en cuenta el régimen excepcional previsto en el artículo 6.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Artículo 53. Acceso.

1. Las condiciones de acceso al curso completo de especialización para la obtención de la titulación serán las establecidas en el currículo básico correspondiente.

2. No serán de aplicación las condiciones de acceso del apartado anterior a las ofertas parciales o modulares que no conduzcan a la obtención del título completo correspondiente.

Artículo 54. Titulación y convalidaciones.

1. Quienes superen un curso de especialización de Formación Profesional de grado medio obtendrán el título de Especialista del perfil profesional correspondiente.

2. Quienes superen un curso de especialización de Formación Profesional de grado superior obtendrán el título de Máster de Formación Profesional del perfil profesional correspondiente.

3. Reglamentariamente se regulará el régimen de convalidaciones entre los cursos de especialización de grado superior de Formación Profesional y los títulos oficiales de Grado universitario».

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

- El recientemente aprobado Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, cuyo artículo 117 dispone: *“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”.

- Real Decreto 94/2019, de 1 de marzo, por el que se establece el Curso de especialización en Audiodescripción y Subtitulación con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como de los correspondientes aspectos básicos del currículo.

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

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

Por otro lado, 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, sin perjuicio alguno de la movilidad del alumnado. Por su parte, el artículo 23 dispone: “1. *Los cursos de especialización tendrán por objeto complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional y atender a las necesidades formativas de las nuevas cualificaciones, por lo que se dirigen a mejorar la empleabilidad de las personas y la competitividad de las empresas.*

2. *Estos cursos de especialización supondrán una formación complementaria que permitirá profundizar y ampliar o, en su caso, especializarse en algún ámbito que guarde relación con la titulación requerida para el acceso a los mismos.*

3. *Las actividades formativas de los cursos de especialización se concretarán en un programa formativo. Estas actividades podrán incluir aprendizajes que formen a las personas en nuevas áreas emergentes o nuevas competencias profesionales.*

4. *Estas actividades formativas tienen un carácter innovador que da valor a las empresas de cara a optimizar y mejorar los productos y servicios que ofrecen, por lo que se favorecerá la colaboración efectiva entre empresas y centros para crear un entorno favorable al desarrollo de estos cursos.*

5. *La Comunidad de Madrid desarrollará los planes de estudios correspondientes a los cursos de especialización que se establezcan en disposiciones estatales y se adecúen a los sectores productivos y a las demandas laborales de la región.*

6. *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.

7. La consejería competente en materia de educación autorizará a los centros docentes para impartir 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.

8. La certificación académica que se expida a las personas que superen los cursos de especialización deberá reflejar las competencias profesionales adquiridas con esta formación referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el título con el que se relacionan, o bien los resultados de aprendizaje adquiridos, cuando las actividades formativas no estén asociadas a unidades de competencia”.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el reciente 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, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

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. La propuesta normativa objeto de dictamen no está incluida en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XII Legislatura.

En efecto, pese a que el Real Decreto 94/2019, de 1 de marzo, establece el Curso de especialización en Audiodescripción y Subtitulación, no se había optado por su inclusión en la planificación normativa y ha sido, según se dice en la MAIN, la demanda y el interés del sector lo que ha llevado a atender a su desarrollo, dando así cumplimiento a lo previsto en el antes transcrito artículo 23. 5 Decreto 63/2019.

Se precisa igualmente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que se propone la evaluación del proyecto normativo, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 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 Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, 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 recoge que la norma proyectada *“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 unas enseñanzas postobligatorias, 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. Concurren, por tanto, estas otras circunstancias excepcionales, recogidas en el artículo 5.4, apartados c) y d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública”*.

Esta justificación, sin embargo, en lo que respecta con el impacto económico resulta contradictoria con la valoración que se hace en la propia MAIN de la existencia de impacto económico.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ostenta las competencias en materia de educación, conforme al artículo 5 del 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 y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del mencionado Decreto 236/2021, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha elaborado la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto el proyecto de decreto no presenta impacto económico ni presupuestario de carácter significativo, y tampoco afecta a las cargas administrativas

El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 20 de junio de 2023, y seis versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias. A este respecto, deberá actualizarse tras la aprobación del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio y la derogación del Real Decreto 1147/2011.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria analiza la importancia de contar con profesionales que de

satisfacción a la demanda de especialistas en audiodescripción y subtitulación en el creciente sector de la comunicación audiovisual.

La Memoria analiza también el impacto presupuestario que supondrá la implantación de este título de formación profesional básica en un centro docente público de la Comunidad de Madrid en el curso 2023-2024, haciendo una estimación precisa de coste por los distintos conceptos.

Por otra parte, se hace evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como indica la inexistencia de nuevas cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria 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. Así indican que el proyecto normativo no supone impacto como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe de 27 de febrero pasado. que figura incorporado al expediente.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)) y de las leyes 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 afirma que es positivo al señalar que incida en la igualdad efectiva entre

hombres y mujeres, tal y como se establece en el informe la Dirección General de Igualdad. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo del proyecto de decreto por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad fechado el 23 de febrero de 2023.

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

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 diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el contenido anteriormente expuesto.

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 CC.OO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 15.3 a) del, entonces vigente, 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

14/2023 de 8 de marzo, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la anteriormente denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades el informe de 15 de junio de 2023., formulando unas observaciones no esenciales, algunas de las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han evacuado informes con observaciones formales por la secretaría general técnica de la Consejería de Sanidad.

El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

En aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, y el artículo 13.1.k) 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, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ha emitido informe preceptivo, de 28 de marzo de 2023, en sentido favorable al proyecto.

De igual modo, y al amparo de dicha previsión legal, con fecha de 28 de abril de 2023, la Directora General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo emite informe favorable al proyecto de decreto, siempre y cuando que exista crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias de las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

No se ha procedido a solicitar la emisión de dictamen al Consejo de Formación Profesional, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.a) del Decreto 35/2001, de 8 de marzo. Se justifica la omisión de esta solicitud en el carácter no preceptivo de este dictamen. Efectivamente, tal y como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora en los dictámenes 99/20 de 28 de abril y 101/20 de 28 de abril, entre otros, la emisión de este dictamen no está previsto con carácter preceptivo, por lo que su ausencia no conllevaría un vicio de nulidad en la tramitación, pero ello no es óbice para la conveniencia de su obtención para el más correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional, tal y como explicita el citado artículo que al regular las funciones de ese Consejo.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, artículo 16.b) de la LTPCM y artículo 9 Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 4 de mayo de 2023, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles, formulándose alegaciones por una entidad.

Por otra parte, tal trámite resulta completado también al haber intervenido el Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El objeto del proyecto de decreto, como ha quedado expuesto, no es otro que regular, para la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del curso de especialización en Audiodescripción y Subtitulación, establecido mediante el Real Decreto 94/2019, de 1 de marzo, con sujeción a esa norma básica, determinando sus características generales, organización, distribución horaria, requisitos de su profesorado y de los centros docentes que lo impartan, y los requisitos de acceso.

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

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (en

adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Dada la aprobación del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, deberá recogerse el mismo y suprimirse la mención al derogado 1147/2011.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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 Audiodescripción y Subtitulación, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados, debidamente autorizados, del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Este precepto precisa suficientemente la descripción del objeto, si bien puede resultar redundante la doble mención a la formación profesional, siendo suficientemente clarificador decir que regula el currículo del curso de especialización de formación profesional

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 94/2019, de 1 de marzo, que constituye efectivamente la normativa

básica sobre la materia, y si bien debe evitarse la proliferación de las remisiones, en este caso resulta adecuada por ser clarificadora.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del curso de especialización, que coinciden con los cuatro módulos establecidos en el artículo 10 del RD 94/2019.

El artículo 4 del proyecto de decreto se dedica al currículo, con remisión al artículo 3 del RD 94/2019.

El artículo 5 se refiere a la concreción del currículo en los centros docentes. Sobre esta concreción, los centros docentes habrán de tener en cuenta las características del entorno educativo, social y productivo, con formación en prevención de riesgos laborales y respeto medioambiental, e integrar los contenidos de carácter transversal que enumera, el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género. Todo ello conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en normativa propia de la Comunidad de Madrid, en concreto, las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación en la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por razón de orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Además, se exige que las programaciones didácticas tengan en consideración las características del alumnado, con especial atención a las personas con discapacidad, dando cumplimiento así a la previsión del artículo 18 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre

El artículo 6, es el relativo a la organización y distribución horaria que se remite a sus anexos, y cuyo contenido se ajusta al artículo 2 del Real Decreto 94/2019 que fija un mínimo de 500 horas.

El artículo 7 regula la posibilidad de organizar el curso dentro del régimen a distancia en modalidad semipresencial, lo que se ajusta al artículo 68 de la LOFP, 24 del Real Decreto 659/2023, y al artículo 16, apartado 2 del Decreto 63/2019, donde se prevé: *“La formación profesional a distancia podrá llevarse a cabo, tal y como se establezca reglamentariamente, de forma completa, o bien de forma semipresencial”*. Esta formación semipresencial 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.

El artículo 8 se dedica al profesorado, remitiéndose al Anexo III del RD 94/2019, y se exige además la acreditación de experiencia laboral de tres años cuando las titulaciones requeridas no engloben los objetivos de los módulos profesionales, lo que es conforme con el artículo 12.5 del citado Real Decreto.

El artículo 9 hace una remisión al artículo 11 y Anexo II del Real Decreto 94/2019 en cuanto a los espacios y equipamientos, fijando las superficies mínimas de las aulas, y al artículo 13 sobre la exigencia de que los centros docentes deban impartir alguno de los títulos que dan acceso al curso de especialización para poder ser autorizados a ofertar esta formación. Concluye el precepto recordando el debido cumplimiento a la normativa de accesibilidad, y seguridad e higiene laboral.

El artículo 10 determina los títulos que son necesarios para poder acceder al curso de especialización que se regula, que son los previstos en el artículo 3 del RD 94/2019.

El articulado concluye con el número 11, que se remite al artículo 39 del Real Decreto 1147/2011, y determina 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 en los términos previstos en dicho artículo.

Dada la derogación del citado RD 1147/2011, la referencia deberá hacerse al recientemente aprobado Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, y, en concreto, a su artículo 131 que regula esa exención.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

La disposición final primera fija la implantación de las enseñanzas del curso de especialización en el curso escolar 2023-2024. Esta previsión exige, sin duda, una pronta aprobación del decreto atendiendo a las fechas en las que nos encontramos.

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.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que constituyen unos criterios orientadores al no existir regulación alguna en la Comunidad de Madrid sobre esta materia.

En relación con la denominación del curso, se comprueba que siempre se escribe “*Audiodescripción y subtitulación*”, lo que contraviene la regla de la RAE según la cual, los sustantivos que forman parte de la denominación de asignaturas y cursos deben escribirse con mayúsculas, salvo que la denominación sea muy larga, lo que no es el caso.

En la parte expositiva, el término “públicas” debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021 al referirse a esos dos únicos trámites.

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

CONCLUSIÓN

Una vez observadas las consideraciones recogidas en este dictamen, algunas esenciales 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 Audiodescripción y Subtitulación*”.

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 419/23

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid