

Dictamen nº: **131/16**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **26.05.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de mayo de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto “*por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios de las enseñanzas conducentes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Técnicas Escultóricas en Madera*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 19 de abril de 2016, que ha tenido entrada en este órgano el día 29 de abril, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal Dña. María del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 26 de mayo de 2016.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del ciclo formativo de grado

superior correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Técnicas Escultóricas en Madera perteneciente a la familia profesional artística de Escultura, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 227/2015, de 27 de marzo, por el que se establece el título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Técnicas Escultóricas en Madera perteneciente a la familia profesional artística de Escultura y se fija el correspondiente currículo básico (en adelante, Real Decreto 227/2015).

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

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

Artículo 2.- Indica los referentes de la formación.

Artículo 3.- Determina los objetivos generales del ciclo formativo.

Artículo 4.- Regula el acceso a estas enseñanzas.

Artículo 5.- Establece la organización del ciclo formativo.

Artículo 6.- Se refiere al plan de estudios y proyecto educativo de los centros.

Artículo 7.- Establece la organización y distribución horaria.

Artículo 8.- Se refiere al módulo de Proyecto Integrado.

Artículo 9.- Regula la fase de formación práctica en empresas, estudios o talleres.

Artículo 10.- Hace referencia a la evaluación, promoción y permanencia.

Artículo 11.- Relativo a la exención de módulos por su correspondencia con la práctica laboral.

Artículo 12.- Hace referencia al profesorado.

La Disposición adicional primera determina la aplicabilidad de la Orden 1669/2009, de 16 de abril.

La Disposición adicional segunda contempla la posibilidad de sustitución del módulo propio de la Comunidad de Madrid, Inglés Técnico.

La Disposición adicional tercera se refiere a la prueba específica de acceso a los ciclos formativos de grado superior de la familia profesional de Escultura.

La Disposición transitoria primera determina la aplicabilidad de otras normas durante el curso académico 2016-2017.

La Disposición transitoria segunda establece la vigencia del Decreto 99/2001, de 5 de julio y de la Orden 3828/2001, de 17 de septiembre y hace notar la Disposición adicional primera de la Orden 1781/2011, de 4 de mayo.

La Disposición derogatoria única dispone la derogación del Decreto 99/2001, de 5 de julio, por el que se establece los currículos de los ciclos formativos de grado superior de Artes Plásticas y Diseño en Artes Aplicadas de la Escultura, en artes Aplicadas de la Madera, en Artes Aplicadas del Metal y en Artes Aplicadas de la Piedra, pertenecientes a la familia profesional de Artes Aplicadas de la Escultura.

La Disposición final primera hace referencia al calendario de aplicación.

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

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

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

- Anexo I.- Objetivos generales del plan de estudios del ciclo de Técnicas Escultóricas en Madera.
- Anexo II.- Objetivos, contenidos y criterios de evaluación de los módulos del plan de estudios.
- Anexo III.- Organización y distribución horaria de los módulos del plan de estudios.
- Anexo IV.- Fase de formación práctica en empresas, estudios o talleres.
- Anexo V.- Especialidad o titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo Inglés Técnico.

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

1. Texto del proyecto de decreto (documento nº1 del expediente administrativo).
2. Memoria del análisis de impacto normativo de 14 de abril de 2016, realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 2 del expediente administrativo).

3. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 15 de diciembre de 2015 (documento nº 3 del expediente administrativo).
4. Informe de 20 de enero de 2016 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, sobre las observaciones realizadas por el informe del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento nº 4 del expediente administrativo).
5. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 22 de marzo de 2016 (documento nº 5 del expediente administrativo).
6. Informe de 14 de abril de 2016 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, sobre las observaciones realizadas por el dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (documento nº 6 del expediente administrativo).
7. Observaciones al proyecto de decreto formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, y escritos del resto de consejerías, en el sentido de no formular observaciones al texto propuesto (documento nº 7 del expediente administrativo).
8. Informe de 1 de marzo de 2106 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, sobre la incorporación al proyecto de decreto de las observaciones formuladas por la Consejería antes citada (documento nº 8 del expediente administrativo).
9. Memoria económica de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 9 de diciembre de 2015 (documento nº 9 del expediente administrativo).

10. Informe de 16 de febrero de 2016 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Informe de 8 de marzo de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (documento nº 11 del expediente administrativo).

12. Voto particular emitido el 12 de diciembre de 2015 por las representantes de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento nº 12 del expediente administrativo).

13. Versión inicial de la memoria del análisis de impacto normativo de 10 de noviembre de 2015, de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 13 del expediente administrativo).

14. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 19 de abril de 2016, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 14 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones"; y a solicitud del consejero de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): "*Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros*".

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

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que "*es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional*". En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y

acordó la retroacción de las actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, “*cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general*”.

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^a de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

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

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

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional

desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).

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

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

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

“La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30^a y 7^a de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea.

2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”.

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), que en su artículo 3.2.g) contempla las enseñanzas artísticas como una de las que oferta el sistema educativo y que desarrolla el Capítulo VI del Título I de la citada ley, artículos 45 a 58 - la mayoría de ellos modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE)-

. En el artículo 46, respecto de la ordenación de estas enseñanzas se dispone que “*1. El currículo de las enseñanzas artísticas profesionales será definido por el procedimiento establecido en el apartado 3 del artículo 6 bis de esta Ley Orgánica*”.

- El Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo (en adelante, R.D. 596/2007), por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de Artes Plásticas y Diseño. Su artículo 13.1 establece:

“Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, establecerán el currículo correspondiente a cada

título, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el presente Real Decreto y en las normas que regulen los títulos respectivos”.

- El Real Decreto 227/2015, de 27 de marzo, por el que, como ya hemos adelantado, se constituye la familia profesional artística de Escultura, se establece el título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Técnicas Escultóricas en Madera perteneciente a dicha familia profesional artística y se fija el correspondiente currículo básico.

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 y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002 y 13.1 del ya citado Real Decreto 596/2007, permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

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

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

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

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

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

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

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de la Consejería de Educación, Juventud y

Deporte, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1 del Decreto 198/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se ha incorporado al procedimiento una primera memoria firmada el 10 de noviembre de 2015 y otra memoria emitida el día 14 de abril de 2016, al final del procedimiento, ambas firmadas por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

Como se señalaba en algunos dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así por ejemplo en el Dictamen nº 383/14, de 10 de septiembre), la Memoria del análisis de impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. No obstante, a pesar de haberse remitido a esta Comisión una Memoria que responde a la mencionada versión definitiva, en algunos documentos que figuran en el expediente se alude a una Memoria fechada el 1 de marzo de 2016. En este punto, y sin perjuicio de recordar la obligatoriedad de que los expedientes se remitan completos a la Comisión Jurídica Asesora (artículo 19.1 del ROFCJA), puede considerarse que se ha cumplido adecuadamente con el objetivo de que la Memoria responda a un proceso continuo.

La última versión de la Memoria que figura en el expediente remitido contempla el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Alude además al análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias así como al impacto económico y presupuestario, pues declara que la norma proyectada “*no supone incremento de recursos materiales*”. En cuanto a los recursos humanos señala que la ampliación de la carga horaria se realiza conforme a lo establecido en el artículo 6.bis.3 de la LOE. Además, especifica que “*la implantación de las enseñanzas que se determinan en este decreto no supone ningún impacto, sobre la situación actual, en los sectores, colectivos o agentes afectados, ni tendrá ninguna incidencia sobre competencia*”.

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

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, “*en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*”. En relación con el informe de impacto por razón de género, ya en los dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid nº 116/14, de 2 de abril y nº572/13 y nº573/13, ambos de 27 de noviembre, entre otros, se expuso que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género era la Dirección General de la Mujer (en el mismo sentido, los dictámenes nº 256/13, de 26 de junio y nº 316/13, de 30 de julio, entre otros) integrada en la hoy denominada Consejería de Políticas Sociales y

Familia, tal y como se deriva del artículo 15.1.b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de tal consejería. No obstante y puesto que ha emitido informe la Secretaría General Técnica de dicha consejería, en la que se indica que la Dirección General de la Mujer ha concluido que el proyecto no tiene efecto negativo por razón de género al incluir en la propia exposición de motivos y en su articulado la integración del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género, como elementos transversales en los procesos de enseñanza y aprendizaje, puede considerarse cumplido el trámite de ese informe.

Por último, la memoria se refiere a la normativa que quedará derogada tras la entrada en vigor del proyecto y a la relación de informes o dictámenes evacuados durante la tramitación del proyecto.

Así, se ha seguido el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, que establece que la Memoria contenga *“referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia”*, con el objeto de que quede reflejado cómo el resultado del trámite de audiencia ha sido tenido en consideración por el órgano proponente de la norma. En este caso la referencia a las consultas aparece consignada en la Memoria, en la que también se contempla el resultado del trámite de audiencia evacuado. No obstante, de conformidad con el artículo 19 del ROFCJA, debemos reiterar la necesidad de que los expedientes se remitan completos a este órgano consultivo, pues en la Memoria se alude a las consultas evacuadas a la Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación; a la Dirección General de Recursos Humanos; a la Subdirección General de Centros de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial y a la Subdirección General de Inspección Educativa, cuyos informes no figuran en el expediente examinado.

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 8 de marzo de 2016, en el que, tras analizar la competencia, el procedimiento para la elaboración de la norma y el contenido del texto propuesto, se concluye que el proyecto de decreto “*responde al objetivo de dotar a la Comunidad de Madrid de una norma propia de aplicación en su ámbito territorial que, por una parte, integre y respete la normativa básica estatal establecida en los citados Reales Decretos 596/2007, de 4 de mayo y 227/2015, de 27 de marzo y, por otra, amplíe y contextualice para su ámbito territorial los contenidos mínimos respetando el perfil profesional del título, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*”.

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

De este modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se ha emitido con fecha 15 de diciembre de 2015, en el que se proponen algunas sugerencias de estilo.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía

General de la Comunidad de Madrid el informe de 22 de marzo de 2016, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial que han sido analizadas e incorporadas por el órgano promotor de la norma, según resulta del informe de 14 de abril de 2016 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial que figura en el expediente.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, también se ha circulado el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Sólo ha formulado observaciones la Consejería de Políticas Sociales y Familia, que solicitó que se incorporase que las personas que cursen estas enseñanzas desarrollen las competencias incluidas en el currículo de acuerdo con el principio de *“Diseño universal o diseño para todas las personas”*, así como también en lo relativo a la accesibilidad, la evolución de conocimientos, el aprendizaje y a la fase de formación práctica en empresas, estudios o talleres. Las observaciones han sido aceptadas e incorporadas al proyecto. El resto de las consejerías han remitido un escrito señalando que no efectuaban objeciones de fondo.

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

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La

decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

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

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

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, según reza su título, pretende la implantación de un plan de estudios de las enseñanzas necesarias para la obtención del título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Técnicas Escultóricas en Madera. Esta titulación está regulada en el ámbito estatal por el Real Decreto 227/2015, al que ya nos hemos referido. Dado que este Real Decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

Las enseñanzas artísticas, como hemos hecho referencia anteriormente, están contempladas en el artículo 3.2.g) de la LOE y en el Real Decreto 596/2007, que lo ha desarrollado y por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.

De acuerdo con el artículo 6 del Real Decreto 596/2007, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño se ordenarán en ciclos formativos de grado medio y de grado superior, agrupados en familias profesionales artísticas, en este caso, en la familia profesional artística de Escultura.

El proyecto de decreto objeto de dictamen pretende establecer el plan de estudios necesario para la obtención de un título técnico de grado superior, por lo que el ciclo formativo deberá contener, junto con los módulos formativos que desarrollarán la capacitación artística, técnica y tecnológica asociada al perfil profesional, los módulos formativos relacionados con la orientación e inserción laboral y la fase de formación práctica en empresas, estudios y talleres, como elementos característicos de los ciclos formativos de grado superior, así como el módulo de Proyecto Integrado.

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

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe adelantar que consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por

doce artículos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cinco anexos.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, determina que la norma tiene por objeto establecer el plan de estudios del ciclo formativo correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Técnicas Escultóricas en Madera, en el que se incluyen el currículo, los contenidos de la prueba específica de acceso, la posibilidad de proyectos propios de los centros, y los aspectos relacionados con la evaluación de la formación y con los requisitos de titulación del profesorado. Además concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE:

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

2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

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

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

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

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

e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluable.

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

El artículo 2, “Referentes de la formación”, se remite al Real Decreto 227/2015, por lo que no hay reparo jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 se refiere a los objetivos generales del ciclo formativo, que se recogen en el anexo I del proyecto de decreto, que no hace sino reproducir los objetivos generales del ciclo formativo establecidos en el punto 4.1 del anexo I del Real Decreto 227/2015, con excepción del punto 11 del anexo I de la norma proyectada, que establece un nuevo objetivo general como consecuencia de la inclusión del módulo de Inglés Técnico, como módulo propio de la Comunidad de Madrid.

El artículo 4 del proyecto de decreto establece las condiciones de acceso por remisión al Real Decreto 596/2007, cuyo artículo 14 regula los requisitos de acceso al ciclo formativo de grado superior de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño. De conformidad con el artículo 14.4 del citado Real Decreto, la Comunidad de Madrid regula el contenido de la prueba específica de acceso a este ciclo

formativo, y la estructura en tres ejercicios. En relación con la calificación de cada ejercicio, cálculo de la nota media y las condiciones para la superación de la prueba se remite a la Orden 1669/2009, por la que se regula para la Comunidad de Madrid el acceso a los ciclos formativos de grado medio y de grado superior de las enseñanzas profesionales de Artes Plásticas y Diseño.

En el artículo 5 se determina la organización del grado formativo por módulos de formación, se respetan las enseñanzas mínimas determinadas en el anexo I del Real Decreto 227/2015 y se introduce el Inglés Técnico, como módulo propio de la Comunidad de Madrid.

Además, y de acuerdo con la exigencia del artículo 51 de la LOE, el ciclo formativo regulado incluye una fase de formación práctica en empresas, estudios y talleres, como así prevé el apartado 2 del artículo 5 de la norma proyectada.

El apartado 3 del artículo 5 se refiere a los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de los módulos relacionados en el apartado 1 del precepto, y se recogen en el anexo II del proyecto. Este anexo reproduce el punto 4.3.2 del anexo I del Real Decreto 227/2015 pero amplia ligeramente alguno de los aspectos de determinados módulos y señala *ex novo* los objetivos, contenidos y criterios de evaluación del Inglés Técnico, que es propio de la Comunidad de Madrid.

El apartado 4, referido a los contenidos relativos a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género, refleja la sugerencia realizada por la Consejería de Políticas Sociales y Familia.

El artículo 6 regula el plan de estudios y el proyecto educativo de los centros. En consonancia con el principio de autonomía consagrado en el artículo 1.i) de la LOE, y desarrollado en el capítulo II del Título V del citado cuerpo legal, este artículo 6 permite que los centros puedan

elaborar proyectos propios, desarrollando y completando el plan de estudios general establecido en el proyecto de decreto.

En el apartado 2 del artículo 6, con mención del Decreto 72/2013, de 19 de septiembre, por el que se establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de grado medio y de grado superior de Artes Plásticas de la Comunidad de Madrid, se establece la necesaria autorización de los proyectos propios de los centros por la consejería competente en materia de educación, si bien no regula el procedimiento de solicitud ni los requisitos para su autorización. No obstante entendemos que sería deseable que los aspectos que acabamos de mencionar se incorporaran al proyecto de decreto que estamos dictaminando, ya que resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen todas las reglas que han disciplinar una materia, puesto que así se ofrece certeza y seguridad jurídica, que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas. Hemos de recordar que la Directriz 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban Directrices de técnica normativa exige que, en la medida de lo posible, en una misma disposición se regule un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden relación directa con él. En cualquier caso, el precepto especifica que estos proyectos educativos habrán de garantizar el cumplimiento de la normativa estatal en cuanto fija los aspectos básicos de estas enseñanzas, esto es, las asignaciones horarias mínimas, los contenidos curriculares mínimos, objetivos generales resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y contenidos básicos, establecidos en el Real Decreto 227/2015.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 7 respeta los mínimos establecidos en el Real Decreto 227/2015 e incrementa el número de horas lectivas previstas en todos los módulos y el número de créditos europeos.

El artículo 8 se refiere al módulo del Proyecto Integrado -que se contempla también en el apartado m) del anexo II donde se fijan los objetivos, contenidos y criterios de evaluación del mismo, junto con el resto de los módulos del ciclo formativo-, de conformidad con lo establecido con el artículo 8 del Real Decreto 596/2007 y lo señalado en el Real Decreto 227/2015. La finalidad del Proyecto Integrado se contempla en el apartado 1, mientras que el apartado 2 señala el momento en el que se podrá iniciar dicho módulo. Al desarrollo del módulo se dedica el apartado 3, que prevé también la creación de una Comisión de Proyectos, de carácter consultivo, ante la que se deberán defender los proyectos, que habrán de contener los aspectos que se mencionan en el apartado 4 del precepto.

El artículo 9 de la norma proyectada regula, en consonancia con lo establecido en el artículo 51 de la LOE y en el artículo 9 del Real Decreto 596/2007, la fase de formación práctica en empresas, estudios y talleres. El apartado 1 se remite al anexo IV para desarrollar la fase de formación práctica, cuyo contenido acoge y amplía lo dispuesto en el apartado 4.4 del anexo I del Real Decreto 227/2015.

El apartado 2 del artículo 9 se remite al artículo 7.6 del Real Decreto 227/2015, de manera literal, al regular la posibilidad de exención total o parcial de la fase de formación práctica en empresas, estudios o talleres.

El apartado 3, respecto de la acreditación de la experiencia laboral, recoge los medios que se contemplan, sin citarlo, en el artículo 15.4 del Real Decreto 596/2007.

Bajo la rúbrica “*evaluación, promoción y permanencia*”, el artículo 10 remite a la Orden 1781/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan la evaluación y la movilidad de los alumnos que cursen enseñanzas artísticas profesionales de Artes Plásticas y Diseño, derivadas de la LOE.

El artículo 11 contempla la posibilidad, de acuerdo con el 24 del Real Decreto 596/2007, de exención de módulos formativos por su correspondencia con la práctica laboral. El anexo VI del Real Decreto 227/2015 especifica los módulos que podrán ser objeto de exención y que son los contemplados en este artículo.

En relación con el profesorado, el artículo 12 en su apartado 1 remite al anexo II del Real Decreto 227/2015, respecto a las competencias docentes para la impartición de los módulos básicos correspondientes a las enseñanzas mínimas del ciclo formativo, al ser de competencia estatal. El apartado 2 del referido artículo 12, al regular la competencia docente para la impartición del módulo Inglés Técnico, responde a la competencia de la Comunidad de Madrid, al tratarse de un módulo formativo propio autonómico madrileño, y remite al anexo V para determinar las titulaciones y especialidad del profesorado.

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

La Disposición adicional primera establece la aplicabilidad de la Orden 1669/2009, de 16 abril, que regula el acceso a los ciclos formativos de grado medio y de grado superior de las enseñanzas profesionales de Artes Plásticas y Diseño, y a la que nos referiremos más adelante.

La Disposición adicional segunda permite a los centros la posibilidad de proponer a la Administración educativa madrileña la sustitución del módulo de Inglés Técnico por otro módulo de lengua extranjera distinta, que deberá ser autorizada por ésta. En cualquier caso, el nuevo módulo de lengua extranjera deberá estar orientado “*a los mismos objetivos, contenidos y criterios de evaluación*” fijados por la norma proyectada para el módulo de Inglés Técnico.

La Disposición adicional tercera dispone el carácter común de la estructura y contenidos de la prueba de acceso a los ciclos formativos de grado superior de artes plásticas y diseño y la obligación de los centros de garantizar que en el acceso a estas enseñanzas se respeten los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

Como el plan de estudios previsto en el proyecto de decreto es de implantación progresiva, solo será de aplicación al primer curso en el año académico 2016-2017, por lo que es necesaria, para aquellos alumnos que en el citado período académico se encuentren en el segundo curso de estas enseñanzas, la aplicación transitoria del Decreto 99/2001, de 5 de julio, por el que se establecen los currículos de los ciclos formativos de grado superior de Artes Plásticas y Diseño en Artes Aplicadas de la Escultura, en Artes Aplicadas de la Madera, en Artes Aplicadas del Metal y en Artes Aplicadas de la Piedra, pertenecientes a la familia profesional de Artes Aplicadas de la Escultura, y de la Orden 3828/2001, de 17 de septiembre, por el que se regula el proceso de evaluación, acreditación académica y movilidad de los alumnos que cursen ciclos formativos de Artes Plásticas y Diseño.

A esta finalidad responden las dos disposiciones transitorias que prevén la aplicación simultánea de la nueva y antigua normativa durante el curso 2016-2017, la Disposición derogatoria, así como la Disposición final primera, que es la que fija el calendario de aplicación.

La segunda de las disposiciones finales habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

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

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

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

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

La primera –relativa a todo el proyecto- es que, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las remisiones tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto. Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos 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.

En el Título del Decreto habría de añadirse que las enseñanzas son conducentes “*a la obtención del*” título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño.

En la fórmula promulgatoria, de acuerdo con la directriz 16 del Acuerdo precitado, sería recomendable suprimir la referencia a la Ley 1/1983 que, acertadamente, ya se incluye en el párrafo octavo de la parte expositiva.

Además, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva – artículo 7- se mencionan las siglas relativas a los créditos europeos pero sin identificarlas como exige el apartado b) del Anexo V de las directrices.

En el artículo 4.2, tanto en el apartado b) como en el c) habrán de consignar el verbo valorar en plural para que concuerde con la pluralidad de aspectos que se van a evaluar.

De conformidad con el criterio restrictivo de la parte final que impone la directriz 35 y para las disposiciones transitorias la directriz 40, entendemos que la Disposición Transitoria segunda podría suprimirse, pues su apartado 1 podría incorporarse a la Disposición transitoria primera y su apartado 2 podría suprimirse teniendo en cuenta las previsiones al respecto en el artículo 10 y la Disposición final primera, apartado 2 del proyecto.

Atendiendo a la directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” contenida en la Disposición final tercera debe ir entrecomillada.

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

CONCLUSIÓN

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

Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Técnicas Escultóricas
en Madera.

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

Madrid, a 26 de mayo de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 131/16

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte
C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid