

Dictamen nº: **450/17**
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **08.11.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión del día 8 de noviembre de 2017 emitido ante la consulta formulada por el Consejero de Educación, Juventud y Deporte al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre por la que se somete a dictamen el proyecto de Decreto *“por el que se modifica el Decreto 18/2011 de 24 de marzo del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Dirección de Cocina”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de fecha 6 de octubre de 2017, que ha tenido entrada en este órgano el día 10 de octubre, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y corresponde la ponencia a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formula y firma la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 8 de noviembre de 2017.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto modifica el Decreto 18/2011, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Dirección de Cocina (en adelante, Decreto 18/2011) que se dictó conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 687/2010, de 20 de mayo, por el que se establece el título de Técnico Superior en Dirección de Cocina y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante, Real Decreto 687/2010).

Tal y como señala la parte expositiva del proyecto, pretende dar respuesta a las necesidad de ampliar la formación en lengua extranjera para adaptar esas enseñanzas a las necesidades de la sociedad actual y proporcionar al alumno mayores y mejores oportunidades e incorpora un módulo profesional propio “*Ampliación de inglés*” para aumentar y conseguir una mejor distribución en la carga lectiva dedicada a la lengua extranjera, lo que lleva aparejado la necesidad de redefinir la duración y carga horaria de algunos módulos profesionales, que en algunos casos requieren revisión de contenidos, para adaptarlos a la nueva distribución horaria.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único que se divide en nueve apartados, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo único 1.- Refleja la modificación del Decreto 18/2011, de 24 de marzo, en los aspectos recogidos en los siguientes apartados:

Uno.- Modifica el artículo 3. Su apartado a) se refiere a los módulos incluidos en el Real Decreto 687/2010, de 20 de mayo y su apartado b) al módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid denominado “*Ampliación de Inglés*”.

Dos.- Modifica el artículo 4. Los contenidos y duración de los módulos del artículo 3 a) quedan recogidos en el Anexo I y el módulo del artículo 3 b), en su Anexo III.

Tres.- Modifica el artículo 7.

Cuatro.- Modifica los contenidos y duración de los siguientes módulos profesionales recogidos en el Anexo I: inglés, recursos humanos y dirección de equipos en restauración, gestión administrativa y comercial en restauración y gastronomía y nutrición.

Cinco.- Modifica la duración del módulo *“procesos de elaboración culinaria”*, recogido en el Anexo I.

Seis.- Modifica la duración del módulo profesional *“procesos de preelaboración y conservación en cocina”*, recogido en el Anexo I.

Siete.- Modifica el Anexo II sobre organización académica y distribución horaria semanal de los módulos profesionales del artículo 3 a).

Ocho.- Incorpora el Anexo III respecto al módulo profesional *“Ampliación de Inglés”*.

Nueve.- Incorpora el Anexo IV *“Especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional incorporado al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid”*.

La disposición transitoria única se refiere al alumnado procedente del plan de estudios anterior.

La disposición final primera determina la implantación de las modificaciones del proyecto, en primero, a partir del curso escolar 2017-2018, y en segundo, a partir del curso escolar 2018-2019.

La disposición final segunda permite que los centros que tengan proyectos propios o proyectos bilingües autorizados puedan adecuarlo a las modificaciones que introduce el proyecto de decreto de forma experimental, sin perjuicio de presentarlo posteriormente para su aprobación y autorización.

La disposición final tercera 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 cuarta 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.

TERCERO.- El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto (documento nº 1 del expediente administrativo).
2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 19 de septiembre de 2017 realizada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 2 del expediente administrativo).
3. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes de 14 de septiembre de 2017 (documento nº 3 del expediente administrativo).
4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 1 de agosto de 2017 (documento nº 4 del expediente administrativo).
5. Memoria del análisis de impacto normativo de 26 de junio de 2017 (documento nº 5 del expediente administrativo).

6. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 17 de julio de 2017 (documento nº 6 del expediente administrativo)

7. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 15 de junio de 2017 (documento nº 7 del expediente administrativo).

8. Voto particular emitido el 19 de junio de 2017 por las representantes de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento nº 8 del expediente administrativo).

9. Informe favorable de 7 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que resalta que el proyecto de decreto no supondrá incremento de gasto en el capítulo I de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid (documento nº 9 del expediente administrativo).

10. Informe económico de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 20 de julio de 2017 en el que se destaca que el proyecto no supone incremento de gasto de personal por incremento del cupo (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Informe de 16 de marzo de 2017, de la Dirección General de la Familia y el Menor de la Consejería de Políticas Sociales y Familia en el que no se hacen observaciones por no implicar impacto en materia de familia, la infancia y la adolescencia (documento nº 11 del expediente administrativo).

12. Informe de 16 de marzo de 2017, de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en el que no se

aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo (documento n° 12 del expediente administrativo).

13. Informe de 17 de marzo de 2017, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en el que se aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual e identidad o expresión de género, del proyecto de decreto, al no incorporar en su articulado una referencia específica a la inclusión de la realidad LGTBI (documento n° 13 del expediente administrativo).

14. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, así como las de las Consejerías de Economía, Empleo y Hacienda, y la de Sanidad en que se realizan algunas consideraciones. Asimismo, escrito de 6 de junio de 2017 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en el que solicita completar la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (bloque de documentos n° 14 del expediente administrativo).

15. Escrito de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 28 de marzo de 2017, en el que se refleja que conforme a la disposición final primera del proyecto normativo, las enseñanzas se podrán implantar, en primero, a partir del curso escolar 2017-2018, y en segundo, a partir del curso 2018-2019 por lo que dicha implantación deberá contar con la correspondiente autorización de cupo de profesorado de la Dirección

General de Recursos Humanos (documento nº 15 del expediente administrativo).

16. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 8 de marzo de 2017, realizada al inicio del procedimiento por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documento nº 16 del expediente administrativo).

17. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 26 de septiembre de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 17 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, 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 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.*

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

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª 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, de la siguiente manera:

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

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente

básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).

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

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

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

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

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

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

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

- El Real Decreto 687/2010, de 20 de mayo, por el que se establece el título de Técnico Superior en Dirección de Cocina (en adelante, Real Decreto 687/2010).

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

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

Con base en las precitadas normas se aprobó, el Decreto 18/2011, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Dirección de Cocina (en adelante, Decreto 18/2011), que es objeto de modificación en el proyecto de decreto que se examina.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 8 del Real Decreto 1147/2011 y el Real Decreto 687/2010 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 lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el 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) y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) teniendo presentes además, como antes apuntábamos las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existe ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018 que no alude a ningún decreto modificativo con el objeto del proyecto de decreto que se examina. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha prescindido de ese trámite toda vez que la propuesta normativa resulta obligada para el desarrollo de un real decreto que tiene carácter de básico, sin que se trate de una iniciativa reglamentaria novedosa sino de la modificación de un decreto publicado.

En el caso examinado, la omisión de consulta pública puede encontrarse justificada conforme previene el artículo 133.4, párrafo segundo de la LPAC, en la regulación de aspectos parciales de una materia, lo que deberá ser subsanado en el apartado correspondiente de la Memoria.

Por el contrario, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en el apartado “*Alternativas*” relativo a la oportunidad de la propuesta, recoge que en los meses de noviembre y diciembre de 2016 se celebraron diversas reuniones con directores y profesorado de centros públicos que imparten enseñanzas como la del objeto del proyecto normativo, de las que resultaron propuestas y aportaciones que sirvieron a la elaboración de un proyecto de decreto para la modificación de siete planes de estudios de ciclos formativos de formación profesional de la familia profesional de Hostelería y Turismo y que tras comunicación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, se procedía a tramitar por separado en varios decretos, entre los que se incluye el que es objeto de este Dictamen. No obran en el expediente las actuaciones previas que se citan en la Memoria, debiéndose tener en cuenta que conforme previene el artículo 19 del ROFCJA, la petición del dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada. Deberá subsanarse tal omisión e incluir los documentos en el expediente.

2.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación en virtud del Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Consejería de Educación e Investigación, que ostenta competencias en materia de educación según previene el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación -que ha derogado expresamente el anterior Decreto 100/2016, de 18 de octubre-.

3.- De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Esta Memoria es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa que encuentra su regulación en el citado artículo 26.3 que es desarrollado por el Real Decreto 1083/2009.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes, entre otros, el 253/17, de 19 de junio, 383/17, de 21 de septiembre y 412/17, de 11 de octubre, 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 hasta culminar con una versión definitiva.

En el presente caso, constan en el expediente tres memorias firmadas por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, una al inicio del expediente en fecha 8 de marzo de 2017, otra de 26 de junio de 2017 y la última de fecha 19 de septiembre de 2017, que han sido elaboradas según se han ido cumplimentando los distintos trámites. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora.

La Memoria contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al impacto económico y social, la Memoria prevé una mejora

sustancial en la cualificación de los nuevos titulados que repercutirá en un impacto positivo en el sector productivo. Por otra parte, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste, sin que tales extremos se contengan en la Memoria. Tales omisiones de pronunciamiento habrán de ser subsanadas.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria, al igual que el informe del director general de Presupuestos y Recursos Humanos, indica que la propuesta normativa carece de él, pues por una parte el proyecto no supone variación en el número de profesores de los cuerpos de enseñanza profesional y de técnicos de formación profesional al no existir variación en el cómputo total de horas atribuidas a los mismos; y por otra parte, la ampliación en la formación de lenguas extranjeras no se enmarca en un proyecto bilingüe ni está sujeta a retribución de complementos de productividad novedosos, sin que suponga aumento de gasto el aumento de las horas de profesores de la especialidad de inglés por la capacidad organizativa y de gestión de los centros educativos.

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. La Memoria indica que el proyecto normativo no supone impacto negativo y la Dirección General de la Familia y el Menor indica que no implica impacto en la materia.

Figura también incorporado a 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 la norma proyectada no supone discriminación de género en las medidas que se establecen y que incide de forma positiva y directa en la mejora de oportunidades educativas de las mujeres y contribuye a evitar situaciones de discriminación laboral por razones de género, mientras que la Dirección General de la Mujer, órgano competente para evaluarlo, informa que no aprecia impacto al tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo, lo que deberá ser incluido en la Memoria.

De igual modo, se hace constar que el proyecto supone un impacto positivo sobre la formación en el respeto a la identidad o expresión de género, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, mientras que el informe del subdirector general de Atención primaria aprecia *“un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género”*, debiéndose subsanar dicha contradicción.

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, tal y como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009.

Hay que destacar que las observaciones formuladas en el procedimiento, los informes emitidos y la consideración que les concede

el órgano promotor del proyecto deben recogerse en la Memoria puesto que el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009 establece que:

“(...) la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma”.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en este apartado.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

Asimismo, a tenor 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 y se ha emitido el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de 15 de junio de 2017, en el

que no se ha formulado ninguna observación tal como indica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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 informe favorable de 1 de agosto de 2017, y se refleja en la Memoria el modo en que se han atendido sus observaciones.

Según previene el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, también se ha circulado el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, que no han formulado observaciones, salvo las de las consejerías de Sanidad y de Economía, Empleo y Hacienda, por lo que se refleja en la Memoria el modo en que se han atendido sus observaciones y los motivos por los que no se atienden otras.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

5.- Según se refiere en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha cumplido lo establecido en el artículo 133.2 de la LPAC al conceder un trámite de audiencia a los ciudadanos afectados mediante la publicación del proyecto en el portal de la transparencia de la Comunidad de Madrid, previa resolución de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora no se contiene dicha resolución ni la documentación acreditativa de la citada

publicación y del plazo conferido. Tampoco se indica en la Memoria si se ha presentado o no algún tipo de opinión y la consideración que en su caso, le haya sido dada, si bien, cabe presumir la ausencia de pronunciamientos de los ciudadanos, al no constar en la documentación incorporada.

Todos esos extremos deberán ser subsanados oportunamente en este expediente incorporando tal documentación, debiéndose tener en cuenta la obligación de acompañar toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada prevista en el referido artículo 19 del ROFCJA.

En relación al trámite de audiencia a los sectores implicados, es de ver que tal como hemos señalado en numerosos dictámenes referidos a proyectos normativos en materia educativa, dicho trámite -cuando era preceptivo-, podía 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 adelante, Ley 12/1999), 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, modifica el Decreto 18/2011, que se dictó conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 687/2010, que serán las principales normas de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

La formación profesional, como hemos hecho referencia anteriormente, está contemplada en el artículo 3.2.e) de la LOE -cuyo

artículo 39.6 obliga al Gobierno a establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional y los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas, previa consulta a las Comunidades Autónomas-, y en el Real Decreto 1147/2011, que lo ha desarrollado y por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto objeto de dictamen modifica el Decreto 18/2011 para dar respuesta a la necesidad ampliar la formación del alumnado en lengua extranjera para adaptar esas enseñanzas a las necesidades de la sociedad actual y proporcionar al alumnado mayores y mejores oportunidades en su empleabilidad, como señala la parte expositiva.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo que comprende ocho apartados, así como una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 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, si bien, deberían incluirse las menciones al artículo 72.a) de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, y al Decreto 18/2011 como antecedentes normativos del proyecto normativo.

Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, dicha parte expositiva justifica genéricamente la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, si bien consideramos que debiera realizarse un mayor esfuerzo justificativo de la concurrencia de tales

principios. Además, esa parte destaca los aspectos más relevantes de la tramitación del proyecto de decreto, si bien, se echa en falta la mención expresa de la petición y emisión del informe por parte de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la petición de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Ambas cuestiones deberán ser subsanadas.

Finalmente, recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

El artículo único del proyecto de decreto, lleva la rúbrica de modificación del Decreto 18/2011 y comprende los ocho apartados siguientes que analizamos:

El apartado uno modifica el artículo 3 del Decreto 18/2011 para incluir dos apartados. El apartado a) comprende los módulos profesionales incluidos en el Real Decreto 687/2010 y el apartado b) incluye el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid denominado “*Ampliación de Ingles*”.

El apartado dos modifica el artículo 4 del Decreto 18/2011. Los contenidos y duración de los módulos relacionados en el artículo 3. a) se incluyen en el Anexo I del proyecto de decreto, mientras que los objetivos, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas del nuevo módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid previsto en el artículo 3.b) se establecen en el Anexo III del proyecto normativo.

El apartado tres modifica el artículo 7 del Decreto 18/2011, referido al profesorado. Las especialidades y titulaciones del profesorado con

atribución docente en el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid se determinan en el Anexo IV del proyecto normativo.

El apartado cuatro modifica contenidos y duración de los módulos profesionales: inglés, recursos humanos y dirección de equipos en restauración, gestión administrativa y comercial en restauración y gastronomía y nutrición.

El apartado cinco modifica la duración del módulo profesional “*Procesos de elaboración culinaria*”, que pasa de 310 horas a 305 horas, respetándose el mínimo previsto en el Real Decreto 687/2010.

El apartado seis modifica la duración del módulo profesional “*Procesos de preelaboración y conservación en cocina*”, que pasa de 310 horas a 300 horas, respetándose el mínimo previsto en el Real Decreto 687/2010.

El apartado siete modifica el Anexo II sobre organización académica y distribución horaria semanal de los módulos profesionales del Decreto 18/2011, de manera adecuada a la propuesta modificativa y a la duración mínima de los módulos prevista en el Real Decreto 687/2010.

El apartado ocho incorpora el Anexo III. En él se recoge los objetivos, resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas del nuevo módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid denominado “*Ampliación de Inglés*”.

El apartado nueve incorpora el Anexo IV, especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional incorporado al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid.

La disposición transitoria única va referida a la aplicación normativa al alumnado procedente del plan de estudios anterior a la modificación propuesta. Disposición, que ha de analizarse

conjuntamente con la disposición final primera del proyecto normativo en cuanto prevé la implantación en dos cursos sucesivos para el primer y segundo curso, respectivamente.

La disposición final primera determina la implantación de las modificaciones, en el primer curso, a partir del curso escolar 2017-2018 y en el segundo curso, a partir del curso escolar 2018-2019.

Habida cuenta de que con anterioridad a la fecha de emisión del presente Dictamen ya ha comenzado el curso escolar 2017-2018, por seguridad jurídica y respeto al principio de no retroactividad habrá de posponerse la implantación sucesiva de ambos cursos a las correlativas anualidades 2018-2019 y 2019-2020, respectivamente, y en consecuencia subsanar la redacción de esta disposición final y la de la transitoria única, de manera adecuada.

Esta consideración tiene carácter de esencial.

La disposición final segunda permite que los centros que tengan proyectos propios o proyectos bilingües autorizados, puedan adecuarlo al proyecto de decreto de forma experimental sin perjuicio de presentarlo posteriormente para su aprobación y autorización. Ningún reparo hacemos a esta disposición a tenor del principio de autonomía de los centros, al margen de la consideración de técnica normativa que posteriormente señalaremos.

La disposición final tercera 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, 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 cuarta 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.

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.

En el título hay que suprimir la coma tras la palabra “*decreto*”, según la directriz 102 relativa a la adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, también habría que redactarlo en minúscula conforme previene el apartado V Apéndices a) 3º de las directrices, al no encontrarnos en presencia de una circunstancia que permita su excepción conforme a tal apartado, salvo las mayúsculas que se incluyen en el título del decreto a modificar conforme a la directriz 73.

En la parte expositiva habría que cambiar la expresión “*artículo 149.1.7ª y 149.1.30ª*” por “*artículo 149.1.7ª y 30ª*” y suprimir la expresión “*formación profesional*” de la séptima línea, ambos del primer párrafo, conforme a la directriz 67 relativa a las remisiones normativas. En el párrafo tercero hay que poner en minúsculas el título del Real Decreto 1147/2011, conforme a la directriz 73 y el apartado V Apéndices a) relativo al uso de mayúsculas en los textos legislativos.

En el párrafo sexto hay que suprimir la expresión “*modificada por el artículo 29 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre*” al no aportar nada tal expresión modificativa y quedar más claro el párrafo conforme a la directriz 101, además de cambiar el término “*al preceptivo trámite*” por

“los trámites”, conforme a la directriz 102, ya que el artículo 133 de la LPAC comprende tres trámites y la parte expositiva está refiriendo dos de ellos, si bien se ha producido una audiencia a los ciudadanos y no la de concretas personas y entidades.

A la fórmula promulgatoria habrá que añadir la palabra “oído” a la expresión “*de acuerdo con*”, para ajustarse a la directriz 16 incluyendo la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma, así como sustituir la coma por la conjunción “y” tras la palabra “*Madrid*”, a tenor de la directriz 102 del Acuerdo precitado.

Por lo que se refiere a la parte final, consideramos que la disposición final segunda “*proyectos propios y proyectos bilingües autorizados*”, debe ser una disposición adicional única conforme a lo previsto en la directriz 39.b), en la medida que recoge una excepción al régimen general previsto en la norma, sin que sea adecuado regular ese aspecto en el articulado.

Esa disposición adicional deberá preceder en la propuesta normativa a la disposición transitoria conforme al orden que resulta de la directriz 34, e implicará la reordenación de las disposiciones finales tercera y cuarta.

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, y, en especial, la formulada con carácter esencial,

procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 18/2011, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Dirección de Cocina.

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

Madrid, a 8 de noviembre de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 450/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid