

Dictamen n<sup>o</sup>:           **421/15**  
Consulta:               **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**  
Asunto:                 **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación:           **30.09.15**

**DICTAMEN** del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de septiembre de 2015, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto 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 higiene bucodental.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación, Juventud y Deporte, por escrito de 23 de julio de 2015, que tuvo entrada en este órgano el 24 de julio, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo correspondiendo su ponencia a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 30 de septiembre de 2015.

**SEGUNDO.-** El proyecto de decreto pretende, según manifiesta su parte expositiva, aprobar en el ámbito de la Comunidad los planes de estudios de las enseñanzas necesarias para la obtención del título de Técnico superior en Higiene Bucodental desarrollando el marco normativo estatal fijado en el Real Decreto 769/2014, de 12 de septiembre.

El proyecto de Decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por siete artículos y cuatro disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

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

Artículo 2.- Bajo la rúbrica “*referentes de la formación*” remite una serie de aspectos a la regulación contenida en la normativa estatal.

Artículo 3.- Remite a la normativa estatal los módulos profesionales del ciclo formativo y recoge un módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid.

Artículo 4.- Regula el currículo.

Artículo 5.- Contempla la organización y distribución horaria.

Artículo 6.- Prevé las especialidades y titulaciones del profesorado.

Artículo 7.- Remite al Real Decreto estatal los espacios necesarios para el desarrollo de estas enseñanzas.

Disposición final primera.- Contempla el acceso, evaluación, promoción y acreditación.

Disposición final segunda.- Habilita a la Consejería para el desarrollo normativo del Decreto.

Disposición final tercera.- Establece el calendario de aplicación.

Disposición final cuarta.- Fija la fecha de entrada en vigor de la norma.

Anexo I.- Establece la relación de los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo a impartir en el centro educativo.

Anexo II.- Detalla el contenido del módulo de profesional incorporado por la Comunidad de Madrid (inglés técnico para grado superior).

Anexo III.- Contempla la organización académica y distribución horaria semanal.

Anexo IV.- Especialidades y titulaciones del profesorado que ha de impartir el módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid.

**TERCERO.-** Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos:

1. Certificado del Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte sobre autenticación de la documentación remitida.

2. Proyecto de Decreto.

3. Memoria de análisis de impacto normativo de 10 de junio de 2015, realizada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

4. Informe de 19 de junio de 2015 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte

5. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 18 de junio de 2015.

6. Informe favorable de 18 de junio de 2015 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda.

7. Memoria económica de 9 de abril de 2015 de la Dirección General de Recursos Humanos.

8. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 23 de abril de 2015.

9. Informe de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechado el 29 de abril de 2015 respecto a las observaciones formuladas por el Consejo Escolar.

10. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Empleo, Turismo y Cultura; Transportes, Infraestructuras y Vivienda y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que no formulan observaciones al anteproyecto. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Asuntos Sociales; Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; Economía y Hacienda; y Sanidad que formulan diversas consideraciones.

11. Informes de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial fechados el 14 de mayo y el 3 de junio de 2015 respecto a las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.b) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (LCC), que dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado 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 14.1 de la LCC.

El proyecto de decreto pretende el desarrollo de la Ley Orgánica de Educación por lo que nos encontraríamos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

*“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.*

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvimos ocasión de expresar en nuestro Dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), concluíamos que no cabe sino considerar que los proyectos de decreto que versen sobre esta materia son reglamentos ejecutivos, lo que determina que es preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

#### **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<sup>a</sup> 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.

Por su parte, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

La interpretación sistemática del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en relación con los artículos 6 bis, 64, 39.6 y 42 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), 10 de la Ley Orgánica 5 /2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y los Reales Decretos 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo y 769/2014, de 12 de septiembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Higiene Bucodental y se fijan sus enseñanzas mínimas, 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, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la precitada Ley.

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

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

Por ello ha de acudirse al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento 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 el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en materia de enseñanza, según lo dispuesto en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y los Decretos 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y 126/2012, de 25 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

En concreto, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y enseñanzas del Régimen Especial (artículo 7.1 del Decreto 126/2012), actualmente denominada Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (artículo 6.4 del Decreto 72/2015), es el centro directivo competente en cuanto al desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de las enseñanzas de competencia de la Dirección General, en el presente caso las enseñanzas de Técnico Superior en Higiene Bucodental.

En el expediente consta una memoria de impacto normativo que recoge el objeto y contenido del proyecto de decreto.

Destaca la citada memoria que se pretende desarrollar, además de la Ley Orgánica de Educación, lo dispuesto en los Reales Decretos 1147/2011 y 769/2014 estableciendo el plan de estudios del ciclo formativo de formación profesional que conduce a la obtención del título de Técnico Superior en Higiene Bucodental así como los aspectos generales de la organización de dicha formación.

Destaca que la Comunidad de Madrid opta por ampliar el horario de cada uno de los módulos profesionales hasta completar la duración total de

2.000 horas así como amplia, desarrolla y contextualiza determinados contenidos básicos, a lo que se suma el incluir como módulo propio el *“inglés técnico para grado superior”*.

También expone que la norma proyectada no comporta incremento de recursos humanos ni materiales puesto que la aplicación del nuevo currículo puede llevarse a efecto con los medios personales y materiales existentes si bien en el curso 2016-2017 será necesario un incremento del número de profesores sin que la memoria a diferencia de los informes de la Direcciones Generales de Recursos Humanos (Educación, Juventud y Deporte) y Presupuestos y Recursos Humanos (Economía y Hacienda) analice el impacto económico de tales necesidades.

En este sentido y como ya hemos advertido en anteriores dictámenes, a diferencia de otras memorias del análisis de impacto normativo elaboradas en otros procedimientos instados por la misma Consejería, en el presente caso no se recoge ninguna referencia a los restantes informes y consultas evacuados en el procedimiento pese a lo establecido en el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. Por ello la citada memoria debe ser completada con las alegaciones formuladas por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, la Abogacía General de la Comunidad y observaciones formuladas por algunas secretaría generales técnicas, expresando en la memoria si han sido acogidas o no, de tal forma que como recoge el citado precepto *“(…) 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.”*

El artículo 24.1 b) de la Ley del Gobierno exige que se elabore un informe sobre el impacto por razón de género.

En la memoria de impacto elaborada por la mencionada Dirección General se indica que el proyecto de decreto *“no supone discriminación de género en las medidas que se establecen en el mismo”*.

Se invoca, a los efectos de justificar la elaboración de la memoria de impacto de género por el centro directivo autor de la propuesta, lo dispuesto en el artículo 5, epígrafe 5.1 de la Orden 1668/2003, de 24 de octubre, del consejero de Presidencia, relativa a la tramitación de asuntos ante el Consejo de Gobierno y su Comisión Preparatoria.

Este Consejo viene destacando de forma reiterada que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género es la Dirección General de la Mujer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1 b) del Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales y como indicamos en nuestro Dictamen 276/14, de 18 de junio, la citada Orden 1668/2003, además de no poder prevalecer frente a un decreto del Consejo de Gobierno, no consta que haya sido publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de la Comunidad de Madrid conforme exige el artículo 51 de la Ley 1/1983, de gobierno y administración de la Comunidad de Madrid.

De todas formas y puesto que ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales en la que se integra la Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que una vez elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, bien

directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen.

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado en la medida en que, 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 en el que se formulan algunas observaciones, todas ellas de estilo. En este punto es importante recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la citada ley, en el Consejo Escolar 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.

Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en 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.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al remitirse el informe al Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, cuyo letrado-jefe ha emitido informe al proyecto de decreto.

El citado informe formula una observación que califica como esencial en cuanto a la necesidad de incorporar los informes de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos y de la Secretaría General Técnica. Tales informes fueron emitidos el mismo día (el primero) y al día siguiente (el segundo) que el informe de la Abogacía General. A tal efecto este

Consejo recuerda que ya en el Dictamen 195/10, de 7 de julio, se pronunció sobre la conveniencia de que el informe de la Abogacía General (entonces Dirección General de los Servicios Jurídicos) se solicitase sobre el último borrador del proyecto normativo, una vez evacuados los restantes informes.

No consta, por el contrario, en el expediente remitido a este Consejo que se haya cumplido lo establecido en el artículo 18 del Decreto 210/2003 que establece la obligación de las Consejerías que soliciten dictamen al Consejo de Estado de poner en conocimiento del Consejo de Gobierno tal solicitud cuando se trate de reglamentos ejecutivos o revisiones de oficio y recursos extraordinarios de revisión respecto de actos del propio Consejo.

Puesto que la disposición transitoria 3<sup>a</sup> de la LCC establece que todas las referencias al Consejo de Estado en la legislación de la Comunidad de Madrid deben entenderse hechas al Consejo Consultivo, debía haberse puesto en conocimiento del Consejo de Gobierno la solicitud de dictamen, actuación que no consta en el expediente remitido, el cual, según el secretario general técnico de la Consejería, concuerda fielmente con el obrante en sus archivos.

En cualquier caso corresponde al Consejo de Gobierno determinar las consecuencias de tal omisión.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Tal y como se ha expuesto, el proyecto objeto del presente dictamen establece los planes de estudios de las enseñanzas para la obtención del título de Técnico Superior en Higiene Bucodental.

Así se recoge expresamente en el artículo 1 del proyecto.

El artículo 2 recoge una remisión directa al Real Decreto 767/2014 en cuanto a identificación del título, el perfil y el entorno profesional,

competencias, prospectiva del título en el sector, objetivos generales, accesos y la vinculación con otros estudios, correspondencia de módulos profesionales con unidades de competencia y titulaciones equivalentes.

El artículo 3 se remite igualmente a los módulos profesionales del Real Decreto estatal añadiendo como módulo propio de la Comunidad de Madrid el inglés técnico profesional.

Con la misma técnica remisiva los apartados 1 tanto del artículo 4 como del artículo 6 así como el artículo 7 se remiten a la norma estatal las competencias, los objetivos de aprendizaje, criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas (artículo 4.1), las especialidades y titulaciones del profesorado (artículo 6.1) y los espacios necesarios para el desarrollo de estas enseñanzas (artículo 7).

Por el contrario los apartados 2 y 3 del artículo 4, el artículo 5 y el apartado 2 del artículo 6 se remiten a los anexos I (contenidos y duración de los módulos profesionales), II (objetivos de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas), III (distribución de módulos en cursos, duración, asignación horaria semanal y equivalencia en créditos ECTS) y IV (titulación del profesorado que ha de impartir el módulo propio de la Comunidad de Madrid).

En suma, como ya hemos indicado en otros dictámenes, se abusa en este proyecto de Decreto de las remisiones tanto a la normativa estatal como a los anexos del propio proyecto. Aun reconociendo que esta complejidad trae causa de la regulación estatal y la distribución de competencias en la materia, las continuas remisiones no hacen sino dificultar el entendimiento de la normativa aplicable y, por ende, la propia seguridad jurídica exigida en el artículo 9.3 de la Constitución.

La disposición final 1ª carece de contenido alguno puesto que remite el acceso, evaluación, promoción y acreditación a la normativa básica que

tiene aplicación por sí misma sin necesidad de remisión alguna y a la normativa que dicte al efecto la Consejería de Educación.

Respecto de esto último, y en relación igualmente con la disposición final 2ª que habilita genéricamente a la Consejería para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación del Decreto, conviene recordar los límites de la potestad reglamentaria de los Consejeros prevista en el artículo 41 d) de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y, al mismo tiempo, destacar que los restantes órganos de la Consejería carecen de toda potestad normativa por lo que tal habilitación debe hacerse al titular de la Consejería.

En la disposición final 3ª es innecesaria la referencia al Real Decreto 769/2014 al establecer el calendario de aplicación así como el que dejaran de impartirse las enseñanzas anteriores pues ello es consecuencia lógica de la entrada en vigor y aplicación de la nueva normativa y tiene, además, una especial previsión en la disposición transitoria única y en la disposición final 2ª del Real Decreto 769/2014.

En el proyecto de decreto que se dictamina se ha podido observar que el contenido de su Anexo I no coincide íntegramente con los establecidos, con carácter de mínimo, en la legislación básica del Estado.

Por ello, este Consejo Consultivo debe advertir al órgano consultante que, tal circunstancia debería ser objeto de especial atención y adecuación porque, en caso, de disminuir de modo apreciable las exigencias establecidas en los contenidos de carácter de mínimo supondría una desviación de la legislación básica del Estado, con las consecuencias jurídicas que de ello podrían derivarse.

En concreto, en el módulo 0020 “*Primeros Auxilios*” se ha optado por recoger un contenido diferente, al menos terminológicamente, al recogido en la legislación básica, centrándose más en los primeros auxilios a personas

accidentadas. De esta forma, aun cuando la regulación contenida en el proyecto de Decreto pueda ajustarse a la estatal, la distinta terminología utilizada puede complicar innecesariamente su aplicación, lo cual es contrario a una buena técnica normativa

En este sentido, a efectos de su concreta redacción, puede tenerse en cuenta lo establecido en la Orden ECD/1539/2015, de 21 de julio, por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Higiene Bucodental de aplicación en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Al recoger el Anexo II el módulo de inglés técnico para grado superior introducido por la Comunidad de Madrid como opción normativa propia ello no plantea ningún problema competencial ni de adaptación a la normativa estatal.

Igualmente, tampoco plantea problemas el Anexo III cuando establece la ordenación académica y la distribución horaria semanal puesto que respeta los mínimos estatales ni el Anexo IV al establecer la titulación necesaria para impartir el módulo de inglés técnico para grado superior sin perjuicio de lo que posteriormente indicaremos sobre técnica normativa.

#### **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 ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

No obstante, ha de destacarse, como ya se ha indicado, el abuso de las remisiones tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de Decreto. Como hemos indicado 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.

Parecería más lógico contemplar la titulación exigida para impartir el único módulo propio de la Comunidad de Madrid en el artículo 6.2 que no remitirse a un módulo específico para ello.

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 cuarta debe ir entrecomillada.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente



## CONCLUSIÓN

Procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Higiene Bucodental, para que se apruebe con la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”, sin perjuicio de las consideraciones expuestas, todas ellas de carácter no esencial.

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

Madrid, a 30 de septiembre de 2015