

Dictamen nº: **101/20**  
Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **28.04.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de abril de 2020, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, 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 modifica el Decreto 28/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos”*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación y Juventud, por escrito firmado el 13 de abril de 2020 con entrada en este órgano el día 16 de abril, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno en su sesión de 28 de abril de 2020.

**SEGUNDO.-** El proyecto de decreto modifica el Decreto 28/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos.

La modificación propuesta tiene como objetivo ampliar la formación con la incorporación de contenidos relacionados con la actividad física en el currículo que permitan completar las competencias del aprendizaje permanente y permitan un mejor desarrollo personal y social del alumnado, al haberse observado la carencia de una parte de las competencias del aprendizaje permanente. Para garantizar una adecuada calidad de la formación que se incorpora, se hace necesaria la organización de los módulos en unidades formativas, creándose dos unidades formativas, una que integra los contenidos fijados en los módulos de “Ciencias aplicadas” y otra unidad formativa independiente que incluye la formación específica relacionada con las actividades físicas y deportivas. Según recoge la parte expositiva del proyecto de decreto, para la puesta en marcha de las medidas que permitan la incorporación de actividades físicas en el plan de estudios del título profesional básico en Fabricación de Elementos Metálicos se requiere la revisión y actualización de determinados aspectos regulados en el citado Decreto 28/2017, de 21 de marzo, en concreto, en relación con la incorporación de las referencias a las nuevas unidades formativas y su atribución docente.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El artículo único está dividido en tres apartados.

El apartado uno modifica el artículo 3.2 del Decreto 28/2017, relativo a la organización de los módulos profesionales asociados a bloques comunes y divididos en las unidades formativas que determina el precepto.

El apartado dos modifica el apartado 1 del artículo 10 para regular los requisitos y formación exigidos al profesorado para impartir las unidades formativas, tanto en los centros de titularidad pública, como en los centros de titularidad privada o de titularidad pública de otras administraciones distintas de la educativa.

El apartado tres modifica el anexo II, relativo a la organización académica y distribución horaria semanal.

La disposición final primera establece el curso en el que se podrá implantar el nuevo currículo.

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

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

1. Texto del proyecto de decreto en sus distintas versiones (documento nº 1 del expediente administrativo).

2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 3 de abril de 2020 y sus anteriores versiones, elaborada por el director general de

Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documentos nº 2 a 5 del expediente administrativo).

3. Informe de la Secretaria General Técnica de Educación y Juventud, de 4 de marzo de 2020 (documento nº 6).

4. Informes de observaciones formuladas por las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid (documentos nº 7 a 18).

5. Informe de impacto en materia de género, de 7 de febrero de 2020, de la directora general de Igualdad (documento nº 19).

6. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 13 de febrero de 2020, de la directora general de Infancia, Familia y Natalidad (documento nº 20).

7. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 6 de febrero de 2020, de la directora general de Igualdad (documento nº 21).

8. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 11 de febrero de 2020 (documento nº 22).

9. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud de 28 de enero de 2020 (documento nº 23).

10. Dictamen 3/2020 del Consejo Escolar y voto particular de CCOO (documentos nº 24 y 25).

11. Informe de Coordinación y Calidad Normativa de 27 de enero de 2020 (documento nº 26).

12. Trámite de audiencia pública (documento nº 27).

13. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 12 de marzo de 2020 (documento nº 28).

14. Certificado de la secretaria del Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid sobre la ausencia de observaciones al proyecto por los miembros de la Comisión Permanente, con la excepción de las formuladas por el representante de CCOO (documentos nº 29 y 30).

15. Certificado sobre la declaración de urgencia (documento nº 31).

16. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 8 de abril de 2020 relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (Documento 32 del expediente).

17. Certificado de autenticación del expediente (Documento 33 del expediente).

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 y Juventud, 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 fuera preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. En este mismo sentido, esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 477/17, de 23 de noviembre y 38/18, de 1 de febrero.

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 las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria y declara que esta *“se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la*

*observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

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 de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA, sin perjuicio de la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional 3<sup>a</sup> del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y prorrogado por el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 487/18, de 15 de noviembre, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del

procedimiento. En el presente caso, si bien ha existido un proyecto y Memoria fechado en el mes de enero, sin haberse realizado más trámites por Acuerdo de 4 de febrero de 2020 del Consejo de Gobierno se declaró la tramitación urgente del procedimiento, lo que se justifica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo en el hecho de que la implantación de las modificaciones proyectadas está prevista para el curso 2020-2021, por lo que se hace preciso contar con la aprobación y publicación del proyecto con la necesaria antelación de manera que en el mes de junio de 2020 se pueda desarrollar la planificación y organización del curso escolar.

#### **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española )... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

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 (RTC 1982, 1), 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 «alguna 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 149.1.30ª y 7ª 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 que oferta el sistema educativo y que desarrolla el capítulo V del título I de la citada ley, artículos 39 a 44 -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 39.4.c) contempla el ciclo formativo de grado medio como uno de los que conducen a la obtención del título de Formación Profesional, 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”*. Por su parte, el apartado 6 del mismo artículo refleja que *“el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas”*.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, Ley 2/2011), 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 (en lo sucesivo, Real Decreto 1147/2011), cuyo artículo 8 dispone que sean las Administraciones educativas las que, respetando lo previsto en dicha norma y en aquellas que regulen los títulos respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional.

El Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto, por el que se establecen seis Títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de Títulos de las enseñanzas de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 774/2015). Su Anexo IV se dedica al Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a la que tuvo que atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, (Decreto 28/2017, se establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos) y las que deberá respetar en la modificación que ahora se formula, 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.

Mediante el ya aludido Decreto 28/2017 se establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título profesional básico en Fabricación de Elementos Metálicos, para su aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

También debe tenerse en cuenta el Decreto 63/2019, de 16 de julio, por el que se regula la ordenación y organización general de la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid. El referido decreto define, para su ámbito de aplicación, los principios rectores y conforme a ellos su objeto y finalidades, además delimita las características generales sobre acceso, admisión y matriculación, los aspectos generales sobre la autonomía de los centros, la evaluación y la atención a la diversidad, la información y orientación profesional, así como las iniciativas en materia calidad e innovación educativa.

Tratándose de una norma modificativa de otra anterior el título competencial que lo habilita es el mismo que la norma a la que pretende modificar que no es otro que 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.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 72.a) de la Ley 2/2011, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 10.2 del ya citado Real Decreto 1129/2010, permiten 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, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de *Madrid* “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, habida cuenta de que se trata de una disposición modificativa de otra aprobada por decreto, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

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 -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española 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), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del

fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

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, el Plan Anual Normativo para el año 2020 se aprobó mediante Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, que contempla la norma proyectada.

2.- 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 no ha sido preciso realizar este trámite al tratarse de procedimiento de tramitación urgente, conforme previene el artículo 133.4, párrafo segundo de la LPAC, *“cuando se apruebe la tramitación urgente de las iniciativas normativas, circunstancia que concurre en este caso, puesto que mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 4 de febrero de 2020, se declaró la tramitación urgente de este proyecto”*. Se observa, no obstante, que la declaración de urgencia por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de febrero de 2020 ha sido posterior al inicio del procedimiento, pues la primera Memoria está fechada el día 13 de enero y la primera versión del proyecto de decreto tiene como fecha el día 17 de enero. No obstante, como recoge la

primera versión de la Memoria, la norma proyectada no constituye una iniciativa reglamentaria novedosa, sino que se modifica un plan de estudios que respondió una obligación normativa de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico y desarrolla un aspecto parcial de la materia, esto es, la ampliación y complemento del currículo, motivos que justifican la omisión del trámite de consulta pública. Finalmente, se justifica la omisión del trámite de consulta pública en que la propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, por lo que la omisión del trámite de consulta pública también encontraría justificación conforme previene el artículo 133.4 de la LPAC.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud en virtud del Decreto 52/2019, de 19 de agosto, 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. Su artículo 12 dispone que *“corresponden a la Consejería de Educación y Juventud las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Educación y Juventud, con excepción de las materias relativas a Investigación, Ciencia, Innovación y Universidades”*. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora cuatro memorias firmadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (17 de enero de 2020, 4 de febrero de 2020, 2 de marzo de 2020, 23 de marzo de 2020 y



3 de abril de 2020), elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento, por lo que puede considerarse que en este procedimiento la Memoria del Análisis de Impacto Normativo responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 3 de abril de 2020, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta con identificación de los fines y objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida y la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, conforme con lo establecido en el artículo 2.1 b) del Real Decreto 931/2017, con referencia a las principales novedades introducidas por la norma proyectada así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, contiene la referencia al impacto económico y presupuestario para destacar la carencia de ambos, ya que de un lado, las modificaciones que implica el proyecto intervienen sobre enseñanzas que ya están implantadas y en funcionamiento, disponiéndose de los espacios y equipamientos necesarios para ello; y de otro, no se producen variaciones en las cargas lectivas que provoquen modificaciones en el cupo de profesores de los cuerpos de catedráticos de enseñanza secundaria y de profesores de enseñanza secundaria. En este sentido se precisa que la carga lectiva semanal de los módulos se mantiene, afectando la modificación exclusivamente a la distribución de la carga

horaria. Asimismo analiza el impacto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad para señalar que la propuesta normativa no tiene por objeto la regulación de una actividad económica que afecte a la unidad de mercado y competitividad, ya que solo tiene como finalidad la modificación curricular de unas enseñanzas de formación profesional.

Se han examinado e identificado, asimismo, las cargas administrativas para concluir que el proyecto de decreto no plantea la creación de cargas administrativas.

La Memoria incluye la mención al impacto por razón de género al recoger que el informe de 7 de febrero de 2020 de la directora general de Igualdad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad que considera que el proyecto de decreto contiene previsiones positivas en materia de género. Se menciona también el impacto en la infancia, adolescencia y en 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 10ª 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 tiene impacto en ese ámbito.

Figura también incorporado a las memorias 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, 30/2003, de 13 de octubre, 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, para concluir que tiene impacto nulo en estas materias.

También contemplan las memorias 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. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente procedimiento en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

5.- 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 Igualdad que, con fecha 7 de febrero de 2020, en el que se recoge que la norma proyectada contiene previsiones positivas en materia de género. También ha emitido informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, que concluye que el proyecto no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de Igualdad, de 6 de febrero de 2020, que no ha apreciado impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 20 de febrero de 2020, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CCOO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 15.3 a) del Decreto del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería de Presidencia, se ha emitido el informe de 27 de enero de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes todas las secretarías generales técnicas, que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para 2020, ha emitido informe preceptivo, con fecha 11 de febrero de 2020, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en sentido favorable al proyecto.

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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se formuló el 12 de marzo de 2020 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 3 de abril de 2020.

Por último, se ha incorporado al expediente un certificado de la secretaria del Consejo de Formación Profesional, en cuanto órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, por el que se crea y regula dicho órgano. En dicho certificado se explica que, debido a circunstancias excepcionales motivadas por el COVID-19, tuvo que aplazarse la reunión de la Comisión Permanente prevista para el 25 de marzo en la que se iba a tratar el proyecto de decreto. No obstante, con el objeto de evitar retrasos el proyecto fue sometido a valoración de los miembros de dicha Comisión por correo electrónico institucional sin que se hubieran recibido observaciones excepto las planteadas por el representante de CCOO, cuya copia se adjunta.

Sobre esta forma de proceder por un órgano colegiado se ha pronunciado nuestro reciente Dictamen 94/20, de 21 de abril, que declara que reducir la actuación de un órgano colegiado a recabar las opiniones de sus miembros, sin reunión ni debate alguno, permite considerar que no se ha recabado su actuación al no cumplirse las reglas establecidas para la formación de la voluntad del citado órgano colegiado, lo cual determina su nulidad por aplicación del artículo 47.1.e) de la LPAC.

Debe advertirse, en este sentido, que los términos del artículo 17.1 LRJSP son claros en cuanto al régimen de la sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia al establecer que *“se asegure por medios electrónicos, considerándose también como tales los telefónicos y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se produce, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión”*. Además, el resultado de cada una de las sesiones se refleja en un acta que, como establece el

artículo 18LRJSP, especificará los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados, lo que no sucede en el presente caso.

No obstante, dado que el informe del Consejo de Formación Profesional, de acuerdo con el Decreto 35/2001 no tiene carácter preceptivo, la irregularidad observada no tiene transcendencia en el presente procedimiento.

6.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, constando en el expediente un informe de 4 de marzo de 2020.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 4 de febrero de 2020 se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, que aparece incorporada al expediente, por la que se sometía el proyecto de decreto *“al trámite de audiencia e información pública”* por

un plazo de siete días hábiles, sin que haya habido pronunciamiento alguno por parte de los ciudadanos. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora se contiene dicha resolución como documento nº 26, si bien no obra documentación acreditativa de la citada publicación, extremo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando tal documentación. Esta circunstancia se repite con frecuencia en los expedientes remitidos a esta Comisión Jurídica Asesora.

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

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

El proyecto de decreto, como hemos expresado en líneas anteriores, pretende ampliar la formación con la incorporación de contenidos relacionados con la actividad física en el currículo de los módulos denominados “Ciencias Aplicadas I” y “Ciencias Aplicadas II”, de manera que se puedan completar las competencias del aprendizaje permanente y permitan un mejor desarrollo personal y social del alumnado.

Con carácter general cabe decir que a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas, en este caso la opción de aprobar una modificación de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Por otro lado y también como cuestión previa cabe decir que al tratarse de una asignatura de libre configuración autonómica es patente el grado de autonomía del que goza la Administración educativa madrileña para establecer una asignatura de diseño propio y fijar los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables.

Entrando en el análisis de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva que 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 (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, al tratarse de una modificación simple, esto es, de una sola norma, consta de un artículo único dividido en tres apartados.

El primer apartado modifica el artículo 3.2 del Decreto 28/2017, dividiendo los actuales módulos de “Ciencias Aplicadas I” y “Ciencias Aplicadas II” en dos unidades formativas, la primera para incluir las Matemáticas y Ciencias Aplicadas I y Matemáticas y Ciencias Aplicadas II y la segunda para introducir las Ciencias de la actividad física I y Ciencias de la actividad física II.

Como hemos expuesto al tratar del objeto de la norma proyectada, con la introducción de esta nueva unidad formativa se pretende completar las competencias del aprendizaje permanente y permitir un



mejor desarrollo personal y social del alumnado, según explica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Procede por tanto analizar en primer término si la Comunidad de Madrid puede incorporar unidades formativas en los términos expuestos, circunstancia que aparece expresamente prevista en el artículo 6.2 del Real Decreto 1147/2011 que a tal efecto dispone: *“con el fin de promover la formación a lo largo de la vida, las Administraciones educativas podrán organizar la impartición de los módulos profesionales en unidades formativas de menor duración. Estas unidades podrán ser certificables. La certificación tendrá validez en el ámbito de la correspondiente Administración educativa. La superación de todas las unidades formativas que constituyen un módulo profesional dará derecho a la certificación del mismo, que es la unidad mínima de certificación con valor en todo el territorio nacional”*.

Procede a continuación comprobar si los contenidos previstos en las mencionadas unidades formativas tienen encaje en la materia *“Ciencias aplicadas al contexto personal y de aprendizaje en un campo profesional”* contemplado en el artículo 42.4.b).2º de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, al objeto de concluir si los módulos profesionales *“Ciencias Aplicadas I”* y *“Ciencias Aplicadas II”* pueden organizarse desde un punto de vista material en las citadas unidades formativas

A nuestro juicio dicha cuestión encuentra respuesta en lo dispuesto en el artículo 11 del RD 127/2014 referido a las competencias y contenidos de carácter transversal cuyo apartado 2 precisa que *“Además, se incluirán aspectos relativos a las competencias y los conocimientos relacionados con el respeto al medio ambiente y, de acuerdo con las recomendaciones de los organismos internacionales y lo establecido en la Ley Orgánica 872013, de 9 de diciembre, con la promoción de la actividad física y la dieta saludable, acorde con la actividad que se desarrolle”*.

El apartado dos modifica el artículo 10.1, y hace referencia a la especialidad que ha de tener el profesorado para impartir estas nuevas materias y en las que se exige para los centros de titularidad pública que se trate de funcionarios de los Cuerpos de Catedráticos y Profesores de Enseñanza Secundaria con la especialidad en Educación Física y para los centros de titularidad privada o de titularidad pública de otras administraciones distintas de la educativa, que se trate de profesores que estén en posesión de las condiciones de formación inicial para impartir las materia de Educación Física de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. El precepto exige la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 100 de la LOE e incorpora, atendiendo a las observaciones formuladas por el Consejo Escolar, una referencia expresa a la normativa básica de aplicación constituida por el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato, la Formación Profesional y las Enseñanzas de Régimen Especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, y al Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato.

El apartado tres modifica el anexo II para adaptar el cambio operado en la organización académica y distribución horario semanal, al ser un módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid, ha de determinar los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas.

El apartado doce del artículo único modifica el anexo III del Decreto 81/2012 relativa a la organización académica y distribución horaria semanal, incluyendo dos horas semanales de Ciencias de la actividad física I y II las mismas horas de duración del módulo (40 horas) y la

impartición del mismo dos horas semanales durante dos trimestres del segundo curso. Por tanto la modificación se limita al cambio de denominación del módulo profesional y de la codificación del mismo. Además, amplía hasta 180 el número de horas del módulo profesional “*Instalación de carpintería*” y reduce a 65 horas las destinadas al módulo de “*Instalación de estructuras de madera*”.

La disposición final primera contempla la implantación del módulo profesional para los alumnos que comiencen el primer curso del ciclo formativo en el año académico 2020-2021 y el segundo curso 2021-2022.

La disposición final segunda contiene una habilitación de desarrollo normativo al titular de la consejería competente en materia de educación, lo que resulta conforme con lo establecido en el artículo 41 d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada 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 de 2005.

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 mismas tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto.

Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos que ha sido reiterado por esta Comisión Jurídica (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre), esta técnica normativa no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa educativa y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

Además, de acuerdo con los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a “Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos” porque, a veces, título profesional básico aparece en minúsculas y otras veces en mayúsculas.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Así ocurre, por ejemplo, con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que se cita completa en distintos la parte expositiva los de la norma proyectada.

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 del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 28/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos.

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

Madrid, a 28 de abril de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº101 /20

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid