

Dictamen nº:

105/20

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 29/2017, 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 Instalaciones Electrotécnicas y Mecánicas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación y Juventud, por escrito de 13 de abril de 2020, que tuvo entrada en este órgano el mismo día, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia a la letrada vocal Dña. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno en su sesión de 28 de abril de 2020.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la modificación mediante la incorporación de

actividades físicas y de deporte en el currículo, del Decreto 29/2017, 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 Instalaciones Electrotécnicas y Mecánicas, en adelante, Decreto 29/2017.

En concreto, tal y como expone la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el objetivo del proyecto es adaptar lo dispuesto en el Decreto 29/2017 a las modificaciones que propuestas para 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 - en adelante, Decreto 107/2014- incorporan contenidos relacionados con la actividad física y el deporte en el currículo, con una doble motivación:

1. Por un lado, contribuir a la plena adquisición de las competencias del aprendizaje permanente mediante la incorporación de actividades físicas y deportivas en estas enseñanzas, así como establecer medidas en coherencia con las recomendaciones mundiales sobre actividad física para la salud de la Organización Mundial para la Salud (OMS).

2. Por otro lado, atender las demandas de los centros educativos, que mediante contactos informales y formales, a través de las propuestas de implantación de proyectos propios, han incidido en la necesidad de incorporar actividades físicas y deportivas en el currículo, con el objetivo de mejorar la formación integral del alumnado y colaborar a la adquisición de las competencias del aprendizaje permanente.

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

Artículo 1, define el alcance de la modificación del Decreto 29/2017 que afecta a dos preceptos y un anexo del citado texto normativo.

La disposición final primera precisa el momento en que se implantarán las modificaciones planteadas.

La disposición final segunda contempla la habilitación al consejero competente para dictar las disposiciones que sean precisas para la aplicación y desarrollo del decreto.

La disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- El expediente que se ha remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos:

1.- Texto del proyecto de decreto y versiones previas de fechas 17 de enero, 4 de febrero y 2 de marzo (documento nº 1 del expediente administrativo)

2.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo realizada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 3 de abril de 2020, y versiones previas de fechas 13 de enero, 4 de febrero, 2 de marzo, 23 de marzo, y 3 de abril (bloque de documentos nº 2 a 5 del expediente administrativo).

3.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de fecha 4 de marzo de 2020 (documento nº 6 del expediente administrativo).

4.- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, ninguna de las cuales ha

realizado observaciones al proyecto (bloque de documentos nº 7 a 18 del expediente administrativo).

5.- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 7 de febrero de 2020 (documento nº 19 del expediente administrativo).

6.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 13 de febrero de 2020 (documento nº 20 del expediente administrativo)

7.- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 6 de febrero de 2020, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) (documento nº 21 del expediente administrativo).

8.- Informe de 10 de febrero de 2020 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en el que se indica que el proyecto “no tiene impacto económico ni presupuestario en capítulos 2 a 7, ya que intervienen sobre enseñanzas que ya están implantadas y en funcionamiento y disponen de los espacios y equipamientos necesarios para ello” (documento nº 22 del expediente administrativo).

9.- Informe sobre la repercusión en el gasto del capítulo I del Proyecto de Decreto suscrito con fecha 28 de enero de 2020 por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud en el que se indica que la modificación “*no produce 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*” concluyendo que el proyecto no

implica gasto en el Capítulo I (documento nº 23 del expediente administrativo).

10.- Dictamen 4/2020, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 20 de febrero de 2020 con voto particular formulado por las consejeras representantes del sindicato Comisiones Obreras (CCOO) en la misma fecha (documentos nº 24 y 25 del expediente administrativo).

11- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 27 de enero de 2020 (documento nº 26 del expediente administrativo).

12- Resolución del Director General de Educación Secundaria Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud) de 4 de febrero de 2020, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto (documento nº 27 del expediente administrativo).

13.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitido el día 12 de marzo de 2020 (documento nº 28 del expediente administrativo).

14.- Certificado de la secretaria del Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid de fecha 3 de abril de 2020 y escrito de alegaciones presentado por la organización sindical CCOO (documentos nº 29 y 30 del expediente administrativo).

15.- Certificado del secretario del Consejo de Gobierno relativo a la declaración de tramitación de urgencia del proyecto (documento nº 31 del expediente administrativo).

16.- Certificado de secretario general del Consejo de Gobierno, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 32 del expediente administrativo).

17.- Certificado de autenticación del expediente (documento nº 33 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”; y a solicitud del consejero de Educación 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).

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 presente dictamen ha sido evacuado sin perjuicio de la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional 3^a 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.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30^a de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

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”.

-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 -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 (Real Decreto 1147/2011), 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 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas

establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, Real Decreto 127/2014), dispone en su artículo 5.2:

“Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes de conformidad con lo dispuesto en los anexos del presente real decreto y en las normas que regulen las enseñanzas de formación Profesional del sistema educativo. Además de lo establecido con carácter general para la Formación Profesional, se atenderá a las características de los alumnos y las alumnas y a sus necesidades para incorporarse a la vida activa con responsabilidad y autonomía, y se respetará el perfil profesional establecido.

Los criterios pedagógicos se adaptarán a las características específicas de los alumnos y las alumnas y fomentarán el trabajo en equipo. Asimismo, la tutoría y la orientación educativa y profesional tendrán una especial consideración”.

-El Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto, por el que se establece seis Títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de Títulos de las enseñanzas de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 774/2015). El artículo 1.2 dispone:

“Para cada uno de los títulos de formación profesional básica regulado en los anexos I a VI se establecen el currículo básico, los parámetros básicos del contexto formativo, la correspondencia entre módulos profesionales y unidades de competencia para su acreditación o convalidación, y los ciclos formativos de grado medio a los que el título permite la aplicación de criterios preferentes para la admisión en caso de concurrencia competitiva”.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que

debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en 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, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 5.2 del Real Decreto 127/2014 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.

Fruto de esa competencia, la Comunidad de Madrid dictó el Decreto 107/2014, que como ya hemos dicho regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad y aprueba veinte títulos profesionales básicos.

También debe citarse 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.

Hasta la aprobación del citado Decreto 63/2019, la Comunidad de Madrid no había abordado un desarrollo general en la materia sino que su regulación se encontraba dispersa en diversas normas, contemplando aspectos como la Formación Profesional Básica (el ya citado Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, modificado por Decreto 28/2017, de 21 de marzo), la Formación Profesional dual (Orden 2195/2017, de 15 de junio), la Formación Profesional a distancia (Orden 1406/2015, de 18 de mayo), la Formación Profesional bilingüe (Orden 1679/2016, de 26 de mayo), la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio (Decreto 49/2013, de 13 de junio para la fijación de los planes de estudio) a lo que se han de sumar las ordenes relativas a los procedimientos de admisión de alumnos (Orden 2694/2009, de 9 de junio, por la que se regula el acceso, la matriculación, el proceso de evaluación y la acreditación académica de los alumnos que cursen en la Comunidad de Madrid la modalidad presencial de la Formación Profesional del sistema educativo establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) y los distintos decretos que regulan los currículos y planes de estudios de las distintas titulaciones.

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 coherencia con el de la disposición normativa que modifica.

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 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, precisando que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, si bien no se plantean problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia que determina que sean aplicables como derecho supletorio.

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 transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, la norma proyectada se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo para 2020 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019.

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. En este procedimiento no se ha verificado dicho trámite del que no obstante se puede prescindir, tal y como señala la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, entre otros supuestos, cuando se apruebe la tramitación urgente de las iniciativas normativas ex artículo 27.2 b) de la Ley de Gobierno. Dicha circunstancia concurre en el presente caso toda vez que mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 4 de febrero de 2020 se declaró la tramitación urgente del proyecto de decreto.

La Memoria se refiere a la declaración de tramitación urgente ex artículos 26 y 27 de la Ley de Gobierno, dado que la implantación de las modificaciones está prevista para el próximo curso escolar 2020-2021, por lo que se considera necesario disponer de la publicación del decreto para la planificación y organización del siguiente curso escolar que se desarrolla en el mes de junio.

2.- 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. 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.

3.- 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, de 27 de octubre, recoge la oportunidad de la norma proyectada y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación. También 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.

En relación con el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad, la Memoria indica 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.

Asimismo la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma o su impacto positivo en cada uno de los ámbitos mencionados.

Además se observa que se han elaborado cinco memorias, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir

que la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace 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 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. 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 expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

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 Igualdad, en el que se recoge que en la norma proyectada se aprecia un impacto positivo por razón de género al incluir como contenido en el módulo profesional de Comunicación y Sociedad *“la perspectiva de género en el estudio de las sociedades urbanas antiguas”*, lo cual refuerza la norma objeto de modificación , cuyo impacto también ha de estimarse positivo, al señalar expresamente en su artículo 4.5 que *“todos los ciclos de formación profesional básica incluirán de forma transversal en el conjunto de módulos profesionales del ciclo, el desarrollo de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género (...)”*. También ha emitido

informe la Dirección General de Igualdad sobre el impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, considerando que no existe impacto alguno. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en el que aprecia ausencia de impacto en materia de infancia, familia y adolescencia.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública en el que se concluye que la propuesta normativa no tiene impacto en el ámbito presupuestario.

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, firmado con fecha 20 de febrero de 2020, en el que se sugiere introducir determinadas referencias a la normativa estatal para mejor comprensión de la norma, observación que es atendida, así como las realizadas desde un punto de vista de ortográfico y de redacción.

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 dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Así, por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid se evacuó informe de fecha 12 de marzo de carácter favorable.

En cumplimiento de 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, han emitido informe, sin observaciones, las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la consejería de Educación y Juventud que emitió informe el 4 de marzo de 2020.

6.- Por último, se ha incorporado al expediente un certificado de la secretaría 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.

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. En cumplimiento del citado trámite, el proyecto ha sido publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el día 6 hasta el día 14 de febrero sin que se hayan recibido alegaciones al respecto. De acuerdo con el precepto de la Ley de Gobierno citado, el plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, siendo este el caso, tal y como ha quedado expuesto.

El artículo 26.6 establece que, asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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

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

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

La formación profesional, como hemos hecho referencia anteriormente, está contemplada en el artículo 3.2 e) y en el capítulo V del Título I de la LOE, en la Ley Orgánica 5/2002, en el Real Decreto 1147/2011 y en el Real Decreto 127/2014.

El proyecto de decreto, según reza su título, pretende la modificación del plan de estudios de las enseñanzas necesarias para la obtención del Título Profesional Básico en Instalaciones electrotécnicas y

Mecánica. Esta titulación está regulada en el ámbito estatal por el Real Decreto 774/2015, al que ya nos hemos referido.

Dado que este Real Decreto y el Real Decreto 127/2014 constituyen la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, son éstas las principales normas de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

A su vez, tal y como ha quedado expuesto, el objetivo del proyecto es adaptar lo dispuesto en el Decreto 29/2017 a las modificaciones que propuestas para el Decreto 107/2014, incorporan contenidos relacionados con la actividad física y el deporte en el currículo.

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, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

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 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.

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.

Así, el artículo único del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*Modificación del Decreto 29/2017, 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 Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica*” contempla la modificación del siguientes preceptos:

- Artículo 3.2: la modificación consiste en la organización de los módulos profesionales “*Ciencias Aplicadas I*” y “*Ciencias Aplicadas II*” contemplados en la redacción vigente, en dos unidades formativas cada uno incorporando como tales las unidades formativas “*Ciencias de la Actividad Física I*” y “*Ciencias de la Actividad Física II*”.

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.

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 87/2013, de 9 de diciembre, con la promoción de la actividad física y la dieta saludable, acorde con la actividad que se desarrolle”*.

Nos encontramos en todo caso con unidades formativas propias de la Comunidad de Madrid, conforme a la habilitación contenida en el artículo 5.2 de Real Decreto 127/2014, por lo que, como hemos señalado en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora, así el Dictamen 463/17, de 16 de noviembre o el 486/17, de 23 de noviembre, entre otros muchos, 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.

- Artículo 10.1: la modificación tiene por objeto permitir la participación de profesorado de la especialidad de Educación Física para el desarrollo de las actividades formativas que son propias de su especialidad docente como expresamente señala la Memoria. 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 el 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.

- Anexo II, con el objeto de incorporar en el cuadro de distribución horaria las unidades formativas de los módulos profesionales asociados a los bloques comunes con su nueva duración y carga lectiva semanal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LOE y en el artículo 6 del Real Decreto 127/2014.

La disposición final primera se refiere a la implantación de estas medidas que tendrá lugar en el curso académico 2020-2021 en el primer curso, y en el curso académico 2021-2022 en el segundo.

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

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

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones que ya fueron expuestas en el Dictamen 94/2017, de 2 de marzo.

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.

En la parte dispositiva, el artículo 10.1 incorpora dos párrafos finales a los subapartados a) y b) que identifican la regulación estatal que se contiene en el propio proyecto normativo, lo que no se compadece con una correcta técnica normativa por llevar a confusión. Así, tales párrafos deberían ser suprimidos al no aportar nada al contenido material del precepto.

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 29/2017, 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 Instalaciones Electrotécnicas y Mecánicas.

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 nº 105/20

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid