

Dictamen n.º: **353/21**
Consulta: **Consejero de Educación, Universidades, Ciencia
y portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **20.07.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de julio de 2021, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y portavoz del Gobierno, 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 del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El 25 de junio de 2021 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y portavoz del Gobierno, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 345/21, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 20 de julio de 2021.

SEGUNDO. - Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid y para centros públicos y privados, el plan de estudios del curso de especialización en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 479/2020, de 7 de abril, por el que se establece dicho curso de especialización y se fijan los aspectos básicos del currículo. Como señala la parte expositiva del proyecto, se pretende complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional y atender a las necesidades formativas de las nuevas cualificaciones, con objeto de mejorar la empleabilidad de las personas y la competitividad de las empresas, ofreciendo una formación complementaria *“que permitirá profundizar y ampliar o, en su caso, especializarse en el ámbito de la ciberseguridad en el entorno de las tecnologías de la información”*.

El texto remitido consta de una parte expositiva y una parte dispositiva con el siguiente contenido:

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

Artículo 2.- Señala los referentes de la formación.

Artículo 3.- Determina los módulos profesionales del ciclo formativo.

Artículo 4.- Se dedica al currículo.

Artículo 5.- Hace referencia a la adaptación del currículo al entorno educativo, social y productivo.

Artículo 6.- Establece a la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Se refiere a la enseñanza semipresencial.

Artículo 8.- Indica las especialidades y titulaciones del profesorado.

Artículo 9.- Define los espacios y equipamientos de los centros educativos.

Artículo 10.- Establece los títulos que se han de poseer para acceder al curso de especialización.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales, la primera relativa a la implantación de las enseñanzas a partir del curso escolar 2021-2022, la segunda contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la tercera referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

- Anexo I.- Relación de los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo que se imparten en el centro educativo.

- Anexo II.- Organización académica y distribución horaria semanal.

TERCERO. - Contenido del expediente remitido.

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

1. Certificado de autenticación del expediente.

2. Cinco versiones del proyecto de decreto, con las siguientes fechas: 28 de enero de 2021, 22 de marzo de 2021, 6 y 24 de mayo de 2021 y la última de 9 de junio de 2021 (Documentos que integran el bloque 1 del expediente).

3. Memorias del Análisis de Impacto Normativo, de idénticas fechas a las del correspondiente proyecto, realizadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Documentos del bloque 2 del expediente administrativo).

4. Informe 6/2021, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 9 de febrero de 2021 (Documento 3 del expediente administrativo).

5. Dictamen 8/21, de 29 de abril, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y voto particular formulado por las dos consejeras representantes de CC.OO. en la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (Documentos 4 y 5 del expediente).

6. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Consejería de Educación y Juventud, de 5 de febrero de 2021 (Documento 6 del expediente).

7. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 14 de mayo de 2021, en el que se indica que los porcentajes presupuestados para Profesores de Enseñanza Secundaria (PES) y Profesores Técnicos de Formación Profesional (PTFP) respectivamente en la Memoria del Análisis de

Impacto Normativo, no coinciden con los porcentajes que se derivan del cómputo anual de horas por módulo y categoría profesional (0,36 y 0,63 respectivamente) en el RD 479/2020, ni con el cómputo semanal de la carga lectiva por módulo y categoría profesional (0,35 y 0,65 respectivamente) del citado proyecto y concluye con un informe favorable al proyecto normativo, siempre que existan las correspondientes dotaciones presupuestarias en las posteriores leyes de presupuestos de la Comunidad de Madrid; exista crédito adecuado y suficiente en cada una de las partidas presupuestarias y se considere la observación formulada en relación con el impacto en materia retributiva de recursos humanos (Documento 7 del expediente).

8. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 18 de mayo de 2021(Documento 8 del expediente).

9. Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 25 de marzo de 2021; de la Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 26 de marzo de 2021; de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 8 de abril de 2021; de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 8 de abril de 2021; de la Consejería de Sanidad fechado el 9 de abril de 2021 y de la Consejería de Hacienda y Función Pública de 20 de abril de 2021. Asimismo, figuran los escritos de las secretarías generales técnicas del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (Documentos 9 a 20 del expediente).

10. Informe de la Dirección General de Educación Concertada y Becas y Ayudas al Estudio de la Consejería de Educación y Juventud, de 10 de febrero de 2021 (Documento 21 del expediente).

11. Informe de la directora general de Infancia, Familias y Natalidad, de 23 de marzo de 2021, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia que indica que no se efectúan observaciones al estimar que dicho proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (Documento 22 del expediente).

12. Informe de la directora general de Igualdad, de 5 de febrero de 2021, de impacto en materia de género, en el que se indica que dicho impacto será positivo al amparo de lo previsto en el artículo 5.3 de la norma proyectada (Documento 23 del expediente).

13. Informe de la directora general de Igualdad, de 5 de febrero de 2021, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género que considera que la norma proyectada tiene un impacto positivo por cuanto contribuye a que el sistema educativo madrileño sea un espacio de respeto, igualitario y libre de discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género (Documento 24 del expediente).

14. Escrito firmado el 24 de marzo de 2021 por el consejero de Educación y Juventud por el que se solicita el dictamen del Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid (Documento 25 del expediente).

15. Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto (Documento 26 del expediente).

16. Escrito de alegaciones presentado el 23 de abril de 2021 por la Confederación Empresarial de Madrid (Documento 27 del expediente).

17. Escrito de alegaciones presentado el 23 de abril de 2021 por la entidad Las Naves, Centro de Formación y Atención Socioeducativa (Documento 28 del expediente).

18. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, fechado el 26 de mayo de 2021 (Documento 30 del expediente).

19. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud de 6 de junio de 2021, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid (Documento 31 del expediente).

20. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 23 de junio de 2021, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora del que se dio cuenta al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en la reunión celebrada en la citada fecha (Documento 32 del expediente).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

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

reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones” y a solicitud del consejero de Educación, Universidades, Ciencia y portavoz del Gobierno, 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 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria 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”.

El Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando “*el carácter esencial que institucionalmente tiene*” y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica “*garantía preventiva*” para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria (entre otras, sentencias de 17 de enero de 2000 - recurso 740/1997, 10 de junio de 2004 - recurso 2736/1997, y 14 de noviembre de 2008 - recurso 191/2007).

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

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, en la redacción vigente antes de la modificación del citado precepto por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria

única, en virtud de la fecha de inicio del presente expediente (28 de enero de 2021).

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título 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 Sentencia 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 “alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”*.

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

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

“1. La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1. 30.ª y 7.ª de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos, los certificados de profesionalidad y demás ofertas formativas, 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”.

El referido precepto se refiere en su apartado 3 a los cursos de especialización indicando lo siguiente:

“3. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas y mediante Real Decreto, podrá crear cursos de especialización para complementar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional. La superación de la formación requerida para adquirir las competencias asociadas a una especialización se acreditará mediante una certificación académica. Cuando la especialización incluya unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, dicha certificación académica servirá para la acreditación de las mismas”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), modificada por Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, 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.

En el artículo 39.3 señala que *“la formación profesional en el sistema educativo comprende los ciclos formativos de grado básico, de grado medio y de grado superior, así como los cursos de especialización. Todos ellos tendrán una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico- prácticos adecuados a los diversos campos profesionales”*. Por su parte, el apartado 4 del mismo artículo refleja que *“los títulos de formación profesional estarán referidos, con carácter general, al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. 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 artículo 6.4 de la presente Ley, con la excepción de los cursos de especialización, para los cuales cada administración educativa tendrá capacidad para aplicar o no el citado artículo 6.4.”*. El mencionado artículo 6.4 dispone que *“las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan”*.

Además, el artículo 42.2 en su párrafo segundo establece que *“los ciclos formativos de grado medio y de grado superior y cursos de especialización tendrán carácter modular”* y en su párrafo cuarto que *“los cursos de especialización complementarán o profundizarán en las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno se determine”*.

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 citado real decreto dedica el capítulo IV del título I a los cursos de especialización y en su artículo 27 indica los requisitos y condiciones a que deben ajustarse dichos cursos de especialización. En el mismo artículo se indica que versarán sobre áreas que impliquen profundización en el campo de conocimiento de los títulos de referencia, o bien una ampliación de las competencias que se incluyen en los mismos. Asimismo, el artículo 9 del citado real decreto, establece la estructura de los cursos de especialización y se indica en el artículo 27 que, dada la naturaleza de los mismos, se requiere la especificación completa de la formación; no obstante, las administraciones educativas podrán adaptar estas especificaciones al sector productivo de su territorio.

Por último, cabe citar el ya mencionado Real Decreto 479/2020, por el que se establece el curso de especialización de formación profesional en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información, con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como los aspectos básicos de su currículo, modificado por el Real Decreto

261/2021, de 13 de abril, por el que se establece el curso de especialización en desarrollo de videojuegos y realidad virtual y se fijan los aspectos básicos del currículo, se modifican diversos reales decretos por los que se establecen cursos de especialización y los aspectos básicos del currículo y se corrigen errores del Real Decreto 283/2019, de 22 de abril y del Real Decreto 402/2020, de 25 de febrero, por los que establecen los títulos y los aspectos básicos del currículo.

El artículo 9.2 del citado Real Decreto 479/2020 dispone que

“Las administraciones educativas podrán implantar de manera íntegra el curso de especialización objeto de este real decreto en cuanto a diseño curricular y duración. En caso de optar por complementar el currículo básico en el marco de sus competencias se regirán por lo dispuesto en el artículo 6.3 y 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del curso de especialización en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

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

dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta el Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2019). El artículo 23 del mencionado decreto se refiere a los cursos de especialización y dispone en su apartado 5 que *“la Comunidad de Madrid desarrollará los planes de estudios correspondientes a los cursos de especialización que se establezcan en disposiciones estatales y se adecúen a los sectores productivos y a las demandas laborales de la región”*. El apartado 6 añade que *“la consejería competente en materia de educación determinará la oferta de los cursos de especialización, cuyo plan de estudios esté aprobado en la Comunidad de Madrid, en los centros docentes públicos que tengan implantados ciclos formativos que conduzcan a títulos de formación profesional que den acceso a dichas enseñanzas”* y en su apartado 7 que *“la consejería competente en materia de educación autorizará a los centros docentes para impartir cursos de especialización a los que se refiere el apartado cinco, siempre que se reúnan los requisitos generales establecidos reglamentariamente para impartir enseñanzas de formación profesional y tengan autorización para impartir alguno de los ciclos formativos que den acceso al curso de especialización correspondiente, así como los requisitos específicos que determine la normativa por la que se establezca cada uno de los cursos o programas de especialización y su plan de estudios correspondiente”*.

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, 8 y 23 del Decreto 63/2019 y 9.2 del ya citado Real Decreto 479/2020, 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, 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 se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021. No obstante, de conformidad con la disposición transitoria única del mencionado decreto, “*los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*”.

Hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encontraba regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, debiendo tener 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. 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, las cuales estaban recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tenía carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (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 de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de señalarse 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 *“que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”*. El Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, no recoge en su anexo, entre las propuestas para dicho año, el desarrollo curricular del curso de especialización objeto del proyecto. A la fecha de emisión del presente dictamen, no ha sido aprobado todavía el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2021, lo que se hace constar en la Memoria que advierte que *“a fecha de emisión de la presente memoria de análisis de impacto normativo está pendiente la publicación del plan normativo, la promulgación del presente proyecto normativo se comunicará para su incorporación en el citado plan. No obstante, si esta circunstancia no pudiera efectuarse antes de la aprobación del presente proyecto de decreto, una vez publicado y aprobado este decreto no será posible su planificación a través del plan normativo, por lo tanto, en aras de una mayor seguridad jurídica únicamente cabría su valoración ex post”*.

Teniendo en cuenta la posible fecha de aprobación del proyecto de decreto objeto de dictamen, más que su incorporación en el Plan Anual Normativo de 2021, parece más adecuada su inclusión en el informe anual de evaluación normativa previsto en el artículo 28 de la Ley del

Gobierno, que valora la actividad normativa ex post de las normas aprobadas.

Tanto el Plan Anual Normativo (previsto en los artículos 132 de la LPAC y artículo 24 de la Ley del Gobierno) como el informe anual de evaluación (artículo 28 de la Ley del Gobierno y artículo 130 de la LPAC) fueron novedades introducidas por la LPAC y la LRJSP. Según el preámbulo de la LPAC, *“en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante”* y *“al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si se han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado”*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), aplicable al presente procedimiento al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor, el día 1 de enero de 2020, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que la norma proyectada *“no se trata de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico (...)”*. *“Por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de ampliación y complemento del correspondiente currículo, pues los aspectos del currículo básico del mismo*

ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que capacita para omitir el trámite de consulta pública”.

Asimismo, la Memoria de acuerdo con lo previsto en el artículo 60.4 de la LTPCM dispone que *“la presente propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la implantación de un plan de estudios de unas enseñanzas postobligatorias, y por otro lado, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación”.*

Igualmente, el artículo 133 de la LPAC establece 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 última Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha considerado oportuno prescindir de ese trámite toda vez que la propuesta normativa resulta obligada para el desarrollo de un real decreto que tiene carácter de básico y desarrolla un aspecto parcial de la materia, esto es, la ampliación y complemento del correspondiente currículo. Esa omisión de la consulta pública se encuentra justificada conforme previene el artículo 133.4, párrafo segundo de la LPAC.

3.- La norma proyectada es propuesta por la antes denominada 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 e Investigación, con excepción de las materias relativas a Investigación, Ciencia, Innovación y Universidades”. Actualmente esas competencias están atribuidas a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía al amparo del artículo 3 del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

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, sin que el artículo 6 del Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid, haya modificado su denominación ni competencias.

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 procedimiento cinco memorias firmadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la primera al principio de la tramitación del procedimiento (28 de enero de 2021) y las siguientes, a medida que se han ido cumplimentando los distintos trámites, a la vista de las observaciones realizadas en los mismos, los días 22 de marzo de 2021, 6 y 24 de mayo de 2021 y, finalmente, tras el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud, la Memoria fechada el día 9 de junio de 2021. De esta manera cabe considerar que la Memoria 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 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria se refiere al impacto económico para destacar, con cita del artículo 6 Real Decreto 479/2020, que las personas que hayan obtenido el certificado que acredita la superación de este curso de especialización podrán ejercer su actividad en entidades de los sectores donde sea necesario establecer mecanismos y medidas para la protección de los sistemas de información y redes de comunicaciones. Tras citar la prospectiva del curso de especialización, con referencia al artículo 7 del referido Real Decreto 479/2020, añade que las características del mercado de trabajo, la movilidad laboral, los movimientos entre sectores y subsectores obligan a formar profesionales polivalentes, capaces de adaptarse a las nuevas situaciones socioeconómicas, laborales y organizativas, así como que la garantía de contar con profesionales que den satisfacción a estas necesidades es uno de los compromisos de este curso de especialización, tal y como se recoge en el perfil del mismo. Por todo ello, la Memoria concluye que es muy oportuno el desarrollo de este curso de especialización en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. La Memoria detalla tales efectos, que cabe calificar como positivos pues, como indica, al cualificar al alumnado para desempeñar una profesión en el sector de la protección de los sistemas de información y redes, concretamente en el ámbito de la ciberseguridad, mejora de manera directa, las perspectivas de empleo de los futuros titulados en la región, así como la futura labor y calidad de los servicios que se prestan en relación con la actividad de las empresas de todos los sectores productivos, ya que la ciberseguridad es un ámbito transversal a todos ellos. Por otro lado, destaca que la libertad de mercado a la hora de ofrecer estas enseñanzas se encuentra limitada por la normativa educativa en esta materia, lo que tiene cierto impacto en las condiciones de prestación de la formación para los centros docentes, no en cuanto los precios sino en cuanto a determinados aspectos pedagógicos, entre los que se encuentran los requisitos que, de conformidad con la normativa básica, deben reunir los centros docentes para el desarrollo de la actividad formativa.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria indica que el curso de especialización objeto de la norma proyectada, se implantará en un centro público con un grupo el curso 2021-2022. Según la Memoria, dicha implantación conllevará un coste en actualización de equipamientos informáticos y licencias de software estimado en 40.000 euros en el curso académico 2021-2022 (ejercicio de 2021), que supondrán gastos de funcionamiento y suministros que corresponde repercutir dentro del capítulo 2, con cargo a la partida 29000 del programa 322F para el curso 2021-2022, que cuenta con crédito suficiente. Por otro lado, el incremento de cupo de profesorado previsto para un grupo de alumnos es de 1 profesor, de los cuales 0,35 corresponderá al cupo de Profesores de Enseñanza Secundaria (PES) y

0,65 al cupo de Profesores Técnicos de Formación Profesional (PTFP). El aumento de cupo referido supone un coste económico estimado de 42.008,92 euros (14.002,97 euros en el período de septiembre a diciembre de 2021 y 28.005,95 euros en el período de enero a agosto de 2022) en capítulo I que se financiarían con cargo a crecimiento de plantilla, programa 321M “*dirección y gestión administrativa de educación e investigación*”, subconcepto 18008 “*actuación centralizada personal docente*”.

Además, la Memoria añade que la aprobación del proyecto no plantea la creación de nuevas cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 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. Así indica que el proyecto normativo no supone impacto como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe que figura incorporado al expediente como documento 22.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que es positivo al señalar que tanto

en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de actividades que desarrollen las programaciones didácticas se integrará el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género, tal y como se establece en el informe la Dirección General de Igualdad. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo del proyecto de decreto por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, por cuanto contribuye a que el sistema educativo madrileño sea un espacio de respeto, igualitario y libre de discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017. 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.

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 para analizar el impacto de la norma proyectada en materia de género; la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad que indica que el proyecto no tiene impacto en materia de familia,

infancia y adolescencias y la Dirección General de Igualdad que indica que la norma proyectada tiene impacto positivo en materia 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 29 de abril de 2021, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CC.OO.

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 entonces Consejería de Presidencia, se emitió el informe de 9 de febrero de 2021 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la antes denominada Consejería de Educación y Juventud, informe de 3 de junio de 2021, formulando diversas observaciones, algunas de las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes con observaciones por las secretarías generales técnicas de la

Consejería de Economía, Empleo y Competitividad; de la Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno; de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad; de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas; de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Hacienda y Función Pública. El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente el informe de 26 de mayo de 2021 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para el ejercicio 2020 y 2021, han emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública y la Dirección de Recursos Humanos de esta misma consejería, en sentido favorable al proyecto, si bien condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias correspondientes y se considere una observación relacionada con los porcentajes presupuestados de profesorado. Esta última observación ha sido tenida en cuenta y corregida, según consta en el apartado 4.2 de la última Memoria elaborada.

En otro orden de cosas, se ha remitido el proyecto al Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid 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. No obstante, no consta que el mencionado órgano haya emitido el informe solicitado, por lo que, sin perjuicio de que hubiera sido

deseable contar con su criterio especializado, cabe destacar que el mencionado informe no resulta preceptivo en el procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

6.- 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 el proyecto de decreto se sometió al trámite de audiencia e información pública, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid con plazo de alegaciones desde el 5 al 23 de abril de 2021. Según resulta de la documentación examinada formularon alegaciones un centro privado, Las Naves-Centro de Formación y Atención Socioeducativa, y la Confederación Empresarial de Madrid, cuyas alegaciones relativas a la posibilidad de hacer jornadas de 4 horas diarias, organizar el curso de forma anual o bianual, incorporar un módulo profesional de Formación en Centros de Trabajo, la reducción de la carga lectiva semanal y la impartición en la modalidad semipresencial, han sido contestadas en la Memoria y acogidas parcialmente en el proyecto en cuanto a la semipresencialidad.

Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

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.

El proyecto de decreto, según reza su título, establece el plan de estudios del curso de especialización en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 479/2020, por el que se establece dicho curso de especialización y se fijan los aspectos básicos del currículo. Dado que este Real Decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a nuestro dictamen.

Tal y como hemos visto anteriormente, y recoge la parte expositiva del proyecto, el plan de estudios que se establece en el decreto que pretende aprobarse, se dicta de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 23 del Decreto 63/2019, y pretende completar las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional y atender a las necesidades formativas de las nuevas cualificaciones. Por ello, proyecta determinar y concretar los elementos curriculares que definen el plan de estudios correspondiente al curso de especialización, así como concretar especialidades y las titulaciones del profesorado y los requisitos de espacios y equipamientos mínimos que deben poseer los centros educativos para impartir esta formación.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva

integrada por 10 artículos, tres disposiciones finales, así como dos anexos.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante la referencia al Real Decreto 479/2020, debería completarse con la mención a su modificación por el Real Decreto 261/2021, de 13 de abril, por el que se establece el curso de especialización en desarrollo de videojuegos y realidad virtual y se fijan los aspectos básicos del currículo, se modifican diversos reales decretos por los que se establecen cursos de especialización y los aspectos básicos del currículo y se corrigen errores del Real Decreto 283/2019, de 22 de abril y del Real Decreto 402/2020, de 25 de febrero, por los que establecen los títulos y los aspectos básicos del currículo.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo. No obstante, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas Directrices se refieren a la cita de los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el dictamen del Consejo Escolar.

Por otro lado, dado que el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno es de aplicación supletoria, y la LTPCM resulta de aplicación al presente procedimiento, debería hacerse mención al artículo 16 de esta última.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes al curso de especialización en ciberseguridad en el entorno de las tecnologías de la información, así como las titulaciones y especialidades requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos de los centros. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 479/2020, en los aspectos relativos a la identificación del curso de especialización, el perfil y el entorno profesional, las competencias, la prospectiva del curso de especialización en el sector, los objetivos generales, los accesos y la vinculación con otros estudios, por lo que no hay reparo jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del ciclo formativo recogiendo los seis módulos establecidos por el artículo 9 del Real Decreto 479/2020 y desarrollados en el anexo I del proyecto.

El artículo 4 del proyecto de decreto se dedica al currículo.

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE, modificado por Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre:

“1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

(...)

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la

etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos”.

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al Real Decreto 479/2020, y sus contenidos y duración se concretan en el anexo I, que a su vez reproduce el anexo I del Real Decreto 479/2020. El proyecto aborda una ampliación del horario de cada uno de los módulos profesionales hasta completar la duración total de 720 horas, que establece el artículo 2 del Real Decreto 479/2020. Asimismo, como explica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el proyecto realiza la *“ampliación, desarrollo y contextualización para su ámbito territorial de los contenidos incluidos en los aspectos básicos del currículo establecido por el Gobierno, incorporando, las observaciones que han realizado profesores de la familia profesional de Informática y Comunicaciones”*.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículo de cada módulo al entorno educativo, social y productivo para que responda a las características socioeconómicas del sector, así como la integración en los procesos de enseñanza y la realización de actividades de los principios de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, del *“Diseño universal o diseño para todas las personas”*,

prestándose especial atención a las necesidades del alumnado que presente una discapacidad reconocida.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 6 respeta los mínimos establecidos en el Real Decreto 479/2020. Además, dispone que los módulos profesionales se organizarán en un curso académico, dentro del calendario escolar que cada año académico determine la consejería competente en materia de Educación. Asimismo, se habilita a los centros para que puedan organizar su impartición en trimestres o cuatrimestres, siempre que se garantice la duración asignada para cada uno de ellos. La asignación horaria semanal se concreta en el anexo II de la norma proyectada.

El artículo 7 establece la posibilidad de que los centros puedan organizar las enseñanzas dentro del régimen a distancia, en modalidad semipresencial, con indicación del número mínimo de horas que en cada uno de los módulos profesionales deberán destinarse a actividades formativas presenciales, en las que la asistencia tendrá carácter obligatorio. A este respecto cabe señalar que el artículo 16.2 del Decreto 63/2019 establece que la formación profesional a distancia podrá llevarse a cabo, tal y como se establezca reglamentariamente, de forma semipresencial, la cual incluirá actividades prácticas de asistencia obligatoria para el alumnado en aquellos módulos profesionales en los que dicha asistencia resulte imprescindible para la adecuada formación y evaluación de los mismos.

El artículo 8 se dedica al profesorado. Para impartir los módulos relacionados en el artículo 3 del proyecto de decreto, los apartados 1 y 2 remiten al Real Decreto 479/2020, para identificar las especialidades y las titulaciones requeridas al profesorado tanto de las Administraciones educativas como de otras Administraciones distintas de la educativa, y, para estos últimos, se exige además la acreditación, en su caso, de la

formación pedagógica y didáctica necesaria para impartir la docencia según lo dispuesto en el artículo 100 de la LOE.

El artículo 9 se refiere a los requisitos de los centros. Para regular la definición de espacios y equipamientos se remite a lo establecido en el artículo 10 y el anexo II del Real Decreto 479/2020, y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre diseño para todos, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo. Además, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 12 del referido real decreto, establece como requisito adicional que los centros docentes deberán impartir alguno de los títulos que dan acceso al curso de especialización para poder ser autorizados a ofertar esta formación.

Por último, el artículo 10 establece los títulos que permiten el acceso al curso de especialización y que se corresponden con los mencionados en el artículo 13 del Real Decreto 479/2020.

Por lo que se refiere a la parte final, como hemos dicho, contiene tres disposiciones finales.

La disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 2021-2022, mientras que la segunda de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final 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 de 2005.

Ello no obstante hemos de observar que la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, si bien el proyecto realiza un notable uso 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 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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información.

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

Madrid, a 20 de julio de 2021

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 353/21

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y
Portavoz del Gobierno

C/ Alcalá 30-32, 2ª planta – 28014 Madrid