

Dictamen nº: **583/22**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **20.09.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de septiembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, 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 ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, por escrito de fecha 6 de septiembre de 2022, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal, D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno en su sesión de 20 de septiembre de 2022.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto establecer el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos de espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, tres disposiciones adicionales y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1, define el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Artículo 2, relativo a los referentes de la formación.

Artículo 3, referido los módulos profesionales del ciclo formativo.

Artículo 4, sobre el currículo.

Artículo 5, sobre la adaptación al entorno social, educativo y productivo.

Artículo 6, sobre la organización y distribución horaria.

Artículo 7, referido al profesorado.

Artículo 8, sobre la definición de espacios y equipamiento.

La disposición adicional primera regula el módulo propio, «*Lengua extranjera profesional*», de la Comunidad de Madrid, del plan de estudios del ciclo formativo de grado superior de referencia.

La disposición adicional segunda hace referencia a la autonomía pedagógica de los centros docentes.

Por su parte la disposición adicional tercera regula los centros de información del ciclo formativo que nos ocupa.

La disposición final primera regula la implantación del nuevo currículo.

La disposición final segunda habilita al consejero competente en materia de Educación para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo del decreto proyectado.

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.

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

Anexo I: referido a los siguientes módulos profesionales: 01. Módulo profesional: Evaluación de riesgos y medidas preventivas; 02. Módulo profesional: Supervisión de la intervención en riesgos producidos por fenómenos naturales; 03. Módulo profesional: Supervisión de la intervención en riesgos tecnológicos y antrópicos; 04. Módulo profesional: Supervisión de la intervención en incendios forestales y quemas prescritas; 05. Módulo profesional: Supervisión de la intervención en operaciones de incendios urbanos y emergencias ordinarias; 06. Módulo profesional: Gestión de recursos y emergencias de protección civil; 07. Módulo profesional: Formación y orientación laboral; 08. Módulo profesional: Planificación en emergencias y protección civil; 09. Módulo profesional: Planificación y desarrollo de acciones formativas, informativas y divulgativas en protección civil y emergencias; 10. Módulo profesional: Supervisión de la intervención en operaciones de salvamento y rescate; 11. Módulo profesional: Supervisión de las acciones de apoyo a las personas afectadas por

catástrofes y desastres; 12. Módulo profesional: Empresa e iniciativa emprendedora.

Anexo II: referido al módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid, 13. Módulo Profesional: Lengua extranjera profesional.

Anexo III: referido a la organización académica y distribución horaria semanal.

Anexo IV: rector de las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid.

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

Documento nº 0: Certificado de autenticación del expediente.

Documento nº 1: Índice de documentos del expediente.

Documento nº 2: Última versión del proyecto de decreto.

Documento nº 3: Última versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) de 23 de agosto de 2022, elaborada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

Documento nº 4: Versión del proyecto de decreto tras audiencia pública.

Documento nº 5: Versión de la MAIN de 10 de junio de 2022.

Documento nº 6: Versión del proyecto de decreto tras informes.

Documento nº 7: Versión de la MAIN de 19 de abril de 2022.

Documento nº 8: Versión del proyecto de decreto inicial.

Documento nº 9: Versión de la MAIN inicial de 11 de febrero de 2022.

Documento nº 10: Informe de Coordinación y Calidad Normativa.

Documento nº 11: Informe de impacto en materia de género.

Documento nº 12: Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Documento nº 13: Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

Documento nº 14: Informe sobre la unidad de mercado.

Documento nº 15: Informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio.

Documento nº 16: Informe de la Dirección General de Emergencias de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Documentos nº 17 a 24: Informes de observaciones o no observaciones formuladas por las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Documentos nº 25 a 29: Dictamen del Consejo Escolar y votos particulares formulados por la representación de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras y por la FAPA Francisco Giner de los Ríos.

Documento nº 30: Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento nº 31: Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documentos nº 32: Petición de dictamen al Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 33: Resolución de trámite de audiencia e información públicas del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

Documento nº 34: Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente de 20 de julio de 2022.

Documento nº 35: Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente de corrección de errores de 24 de agosto de 2022.

Documento nº 36: Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 37: Certificado de Consejo de Gobierno relativo al informe del consejero previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica asesora de la Comunidad de Madrid.

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 vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, 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 Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, 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 presente dictamen se emite en el plazo reglamentariamente establecido.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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

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

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en lo sucesivo LOE, cuyo artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las enseñanzas que oferta el sistema educativo.

En cuanto al currículo señala su artículo 6.3 que 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, precisando su apartado cuarto 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. Previsiones que se completan con lo señalado en el apartado 5 al disponer que las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En materia de distribución competencial, el artículo 6 bis de la LOE dispone que corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas previstas en el artículo 6, y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOE, refiriendo su apartado tercero que corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

Dentro de su título I, el capítulo V regula la formación profesional, señalando su artículo 39.6 que el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas. Aquellos aspectos del currículo, regulados por normativa básica, de los títulos de la formación profesional que requieran revisión y actualización podrán ser modificados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, previo informe del Consejo General de la Formación Profesional y del Consejo Escolar del Estado, manteniendo en todo caso el carácter

básico del currículo resultante de dicha actualización y que las comunidades autónomas establecerán los procedimientos de detección de las necesidades de formación profesional en los sectores productivos existentes en sus respectivos ámbitos territoriales, que serán tenidos en cuenta con el fin de que el Gobierno garantice el diseño de las titulaciones bajo los principios de eficacia y agilidad de los procedimientos y de adecuación al tejido productivo autonómico.

- La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional y que, al referirse al ámbito competencial, señala en su artículo 113.1.g) que corresponde al Gobierno la aprobación de los aspectos básicos de los currículos, así como los requisitos y procedimientos para su acreditación o titulación.

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

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

- Real Decreto 906/2013, de 22 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante, RD 906/2013).

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.

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), cuyo artículo 8.3 determina que en la elaboración de los planes de estudios se tendrá en cuenta la realidad socioeconómica y las perspectivas de desarrollo económico y social en la Comunidad de Madrid, con la finalidad de que las enseñanzas respondan en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores social y productivo de su entorno, sin perjuicio alguno de la movilidad del alumnado.

La interpretación sistemática de esta normativa permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, 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).

Finalmente, 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.

Ha de estarse al 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).

Se considerará igualmente la Ley, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM), 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 destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 3 del Decreto 52/2021, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente

un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. Plan que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, artículo 3.1 Decreto 52/2021.

Recoge la MAIN al respecto que, la propuesta normativa que nos ocupa, está incluida en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XII Legislatura.

Se precisa igualmente en la MAIN que no se considera que sea precisa una evaluación ex post, puesto que no incurre en ninguno de los criterios que enumera el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo.

2.- Igualmente, el artículo 60 LTPCM, 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 MAIN explica que este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la LPAC, 60 LTPCM y 5 Decreto 52/2021, porque el objeto de dicho decreto es desarrollar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el currículo del ciclo formativo de grado superior conducente al título Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil, y que es norma básica del Estado. No se trata, por tanto, 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, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española.

Se refiere a su vez al artículo 60.4 de la LTPCM que permite prescindir del trámite de referencia cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia. Circunstancias que se entienden concurrentes atendiendo al objeto anteriormente señalado y a que no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación.

Añade para justificar la ausencia del trámite, que 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 básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la LPAC, así como en el artículo 60.4 de la LTPCM, que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

La omisión del citado trámite se ajusta por tanto a los supuestos legalmente previstos para ello.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de Educación, según lo dispuesto en el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, 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, el 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 y el Decreto 236/2021, de 17

de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del mencionado Decreto 236/2021, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

4.- La MAIN, recoge la oportunidad de la norma proyectada, la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria explica que el ciclo formativo de grado superior de Coordinación de Emergencias y Protección civil, se implantará a partir de 2022-2023 de forma progresiva en centros privados, sin que esté prevista la implantación de estas enseñanzas en centros públicos de la Comunidad de Madrid.

Se indica pues, que la puesta en marcha de la propuesta normativa que se presenta no tendrá impacto presupuestario, al no requerir necesidad alguna en el cupo de profesorado ni aumento en la partida presupuestaria en el programa 322F, en el subconcepto 2900.

También contiene la referencia al impacto económico que puede representar la implantación de estas enseñanzas que ahora se regulan, destacando que la protección civil y emergencias abarcan un sector productivo muy amplio y complejo, con límites muy indeterminados de su campo ocupacional por razón de la evolución permanente que se está produciendo en la percepción social del riesgo. En España, además, el sistema público de respuesta al riesgo tiene un diseño muy descentralizado y complejo que ha propiciado que se empleen en él

diversos profesionales con diferentes exigencias de cualificación y con una preparación muy heterogénea. La presente titulación supone una gran oportunidad para armonizar la empleabilidad en este sector y un instrumento fundamental para mejorar la profesionalidad y calidad en el servicio.

Señala igualmente que los empleadores de este sector son principalmente las Administraciones públicas, que han generado diferentes formas de gestión de los servicios y en menor medida las grandes empresas que generan riesgo tienen sus propios servicios de emergencia los cuales no es previsible que disminuyan en el futuro, con la previsión de que la evolución actual de la demanda de protección hace pensar en un aumento del empleo en este sector en el futuro.

En relación con el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad, la MAIN indica que la oferta de este ciclo formativo por parte de los centros docentes, está sometida a autorización y control por parte de la Administración educativa, puesto que para poder conducir a los correspondientes títulos, la formación debe garantizar el cumplimiento de la normativa básica y del currículo que, a través de este proyecto de decreto, desarrolla reglamentariamente la Comunidad de Madrid en su ámbito de gestión. Esto hace que la libertad de mercado a la hora de ofrecer estas enseñanzas se encuentre limitada por la normativa educativa en esta materia. Señala que el currículo que a través del presente proyecto de decreto se establece en esta comunidad autónoma para el título de referencia tiene, por tanto, cierto impacto en las condiciones de prestación de la formación para los centros docentes, no a nivel de precios, sino en cuanto a determinados aspectos pedagógicos, entre los que se encuentran los espacios y equipamientos necesarios para el desarrollo de la actividad formativa.

También se indica en la Memoria que las modificaciones que incorpora el proyecto normativo no suponen la creación de nuevas cargas administrativas.

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.

Es de observar que se han elaborado cuatro memorias, fechadas el 11 de febrero, 19 de abril, 10 de junio y 23 de agosto de 2022, 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.

5.- Conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto

de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que se aplica supletoriamente en la Comunidad de Madrid, y con lo dispuesto en Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en su artículo 13.1.c), así como con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres se solicitó informe para la valoración del impacto por razón de género. Emitido por la Dirección General de Igualdad con fecha 25 de febrero de 2022, en el que se refleja que *“todo ello da cumplimiento a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, concretamente al artículo 24.2.a en cuanto al mandato de que las Administraciones educativas desarrollarán la atención especial en los currículos y en todas las etapas educativas el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como al artículo 14.5 donde se establece que los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género”*.

De igual modo, y conforme a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se solicitó informe para la valoración del impacto en la infancia, adolescencia y familia, el cual fue emitido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad con fecha 28 de febrero de 2022, en el que estiman que no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Finalmente, en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y del artículo 21 de la Ley

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, se emitió informe por la Dirección General de Igualdad el 25 de febrero de 2022 en el que concluye que la presenta propuesta normativa tiene un impacto positivo en la materia.

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 24 de marzo de 2022, en el que no se proponen observaciones materiales o de contenido. Constan los votos particulares formulados por los consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos y las consejeras representantes de CCOO.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 4 de agosto de 2022 emitió informe el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial.

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, se interesó informe de las secretarías generales técnicas de esta Administración autonómica, constando la formulación de observaciones por las Consejerías, de Presidencia, Justicia e Interior que emite informe de fecha 7 de marzo de 2022 adjuntando las observaciones formuladas por la Dirección General de Emergencias, de

Economía, Hacienda y Empleo por escrito de 4 de marzo de 2022, y Familia, Juventud y Política Social por escrito de 3 de marzo de 2022.

De conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, y el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ha emitido con fecha de 13 de abril de 2022, informe favorable al presente proyecto de decreto, haciendo constar que, en el momento que se acuerde implantar estas enseñanza en un centro docente público, los gastos que pudieran ocasionarse deberán asumirse dentro del techo de gasto aplicable para la Sección presupuestaria competente y presupuestarse adecuadamente en los respectivos presupuestos anuales de la Comunidad de Madrid.

De igual modo, y al amparo de dicha previsión legal, con fecha de 6 de mayo de 2022, la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo emite informe favorable al presente proyecto de decreto con la indicación expresa de que cuando se pretenda su implantación en un centro público de la Comunidad de Madrid, deberá asegurarse que los cupos estén debidamente autorizados por Acuerdo de Consejo de Gobierno, conforme al artículo 47.1 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos la Comunidad de Madrid para 2022, y de la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias de las correspondientes leyes de presupuestos de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, se emitió el informe de 10 de marzo de 2022, de coordinación

y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.

Si bien, se ha procedido a la remisión del proyecto normativo al Consejo de Formación Profesional, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.a) del Decreto 35/2001, de 8 de marzo, se ha de señalar que no se requiere la emisión de dictamen alguno, dado que no tiene carácter preceptivo de acuerdo con el artículo 2.a) del Decreto 35/2001, de 8 de marzo, tal y como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora en los dictámenes 99/20, de 28 de abril; 101/20, de 28 de abril; 105/20, de 28 de abril y 107/20, de 28 de abril. No consta, en cualquier caso, que dicho Consejo haya formulado alegación alguna.

6.- En cumplimiento de lo recogido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, referido a la emisión de informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades el 24 de agosto de 2022.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC, artículo 16.b) de la LTPCM y artículo 9 Decreto 52/2021, 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 la MAIN que este trámite se ha practicado a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentar alegaciones desde el 20 de mayo hasta el 9 de

junio de 2022, ambos inclusive, sin que conste que se hayan recibido alegaciones u observaciones respecto al proyecto normativo.

En este punto debemos recordar también que la intervención del Consejo Escolar a la que antes se hizo referencia, materialmente se encuentra en directa relación con el trámite de audiencia e información pública, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el mismo están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, como ha quedado expuesto, tiene por objeto establecer, en la Comunidad de Madrid, el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos de espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros.

Se trata, por tanto, de implantar el plan de estudios de las enseñanzas de formación profesional establecidas mediante el mencionado RD 906/2013.

Dado que el citado real decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es esta la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a dictamen.

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, por el que se aprueban las

Directrices de técnica normativa, (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, 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 título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos de espacios y equipamientos necesarios que deben reunir 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 RD 906/2013, 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 catorce módulos establecidos por el artículo 10 del RD 906/2013 y desarrollados en el anexo I del proyecto.

Se ha de señalar al respecto, que como ya indicaba el informe de la Abogacía General, su apartado a), altera el orden literal de los módulos profesionales previstos en el RD 906/2013, si bien se ha justificado debidamente en la MAIN dicho extremo señalando que parece oportuno su enunciado conforme a la distribución del plan de estudios de la Comunidad de Madrid, que, lejos de generar confusión, mantiene la coherencia en la secuencia del texto normativo que se proyecta sin modificar en lo sustancial a lo establecido en la norma básica, siguiendo así la exigencia contenida, entre otros, en el Dictamen 351/2018, de 26 de julio de 2018, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, por lo que no cabe objeción alguna.

El apartado b), incorpora el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid, “*Lengua extranjera profesional*”, cuyos objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas vienen establecidos en el Anexo II.

El artículo 4 del proyecto se dedica al currículo.

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 RD 906/2013.

Los contenidos y duración de los módulos profesionales impartidos en el centro docente, relacionados en el artículo 3.a), se incluyen en el anexo I, señalando, por otro lado, que los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas de los módulos profesionales recogidos en el artículo 3.b) son los que se especifican en el anexo II.

El proyecto contempla la ampliación del horario de cada uno de los módulos profesionales hasta completar la duración total de 2000 horas a las que se refiere el artículo 2 del RD 906/2013.

En cuanto a la observación formulada por la Abogacía General en relación al módulo “*Formación y orientación laboral*”, se justifica en la MAIN su equivalencia con la normativa básica, señalando que sus contenidos respetan los contenidos básicos establecidos en el real decreto que regula el título, aunque su redacción y distribución en este decreto sea diferente al propuesto por la legislación básica, indicando que, estos contenidos han sido revisados por profesorado de la especialidad de Formación y Orientación Laboral que presta servicio en el Área de Ordenación de la Formación Profesional y se garantiza que son equivalentes a los incluidos en la norma básica.

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 establecidos en el RD 906/2013.

El artículo 7 se dedica al profesorado, con remisión en cuanto a las especialidades, titulaciones requeridas y habilitantes a efectos de docencia al anexo III del RD 906/2013, determinándose en el anexo IV de la norma proyectada, con previsión de que, en cualquier caso, se

deberá acreditar la formación pedagógica y didáctica necesaria para ejercer la docencia, según se establece en el artículo 100.2 de la LOE.

El artículo 8 aborda la definición de espacios y equipamientos que deben reunir los centros docentes con remisión al artículo 11 y anexo II del RD 906/2013, concretados en el anexo IV del proyecto informado.

La disposición adicional primera, se refiere al módulo propio de la Comunidad de Madrid, “*lengua extranjera profesional*”, con la previsión de su impartición, como regla general, en inglés, sin perjuicio de que la consejería competente en materia de educación pueda autorizar su impartición en otra lengua previa solicitud motivada del centro docente. Previsión que según la MAIN tiene por objeto adaptarse a las demandas de capacitación lingüística del sector profesional al que pertenece el ciclo formativo, que puede requerir el aprendizaje y uso de un idioma distinto al inglés.

La disposición adicional segunda, contempla que al amparo de la autonomía pedagógica determinada en el artículo 120 de la LOE, así como en el capítulo V del Decreto 63/2019, los centros podrán elaborar proyectos de innovación y emprendimiento proponiendo un plan de estudios diferente al determinado en el presente decreto, respetando los objetivos generales, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos básicos, las asignaciones horarias mínimas y la duración total de las enseñanzas establecidas para el título que nos ocupa en el RD 906/2013.

Debemos recordar el criterio de esta Comisión que, al igual que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ya ha mostrado su postura contraria a que los proyectos educativos sustituyan a los currículos (entre otros, Dictamen 320/19, de 8 agosto). Como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de abril de 2015 (recurso 1037/2014), la autonomía de los centros supone (conforme el artículo 120 de la LOE) la posibilidad de adoptar

experimentaciones, planes de trabajo y formas de organización, así como ampliación del calendario escolar o del horario lectivo, recogiendo valores y prioridades, incorporando, concreción de currículos, tratamiento transversal de materias o módulos de educación, atención a la diversidad del alumnado.

En línea con lo señalado en la disposición adicional séptima del RD 906/2013, la disposición adicional tercera del texto informado contempla los centros de impartición del ciclo formativo.

La disposición final primera regula implantación del nuevo currículo, señalando que podrá implantarse a partir del curso escolar 2022-2023.

Respecto de la indicación efectuada, debemos observar que dicha previsión temporal requeriría que se encuentre debidamente aprobado el decreto antes del comienzo formal del curso académico e incluso con una cierta anticipación, para facilitar la adecuación de las enseñanzas y la autorización de los correspondientes centros académicos que las impartan.

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 el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar alguna observación, referida a todo el proyecto, conforme a la 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 igual sentido se pronuncia el informe de la Abogacía General.

Conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, eminentemente restrictivos, debe recordarse que los sustantivos que designan cargos o empleos de cualquier rango deben escribirse con minúscula inicial por su condición de nombres comunes, al margen de cualquier consideración atinente a su rango o jerarquía, por lo tanto, deberá corregirse la mención que se efectúan en la fórmula promulgatoria al titular de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades e indicar en minúscula el cargo - vicepresidente y consejero- y en mayúscula la materia.

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 ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil.

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

Madrid, a 20 de septiembre de 2022

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 583/22

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades

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