

Dictamen n.º: **397/24**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de junio de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia 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 curso de especialización de formación profesional en mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de junio de 2024 tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 379/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, 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. Carmen Cabañas Poveda, quien formuló la propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en el Pleno de este órgano consultivo, en su sesión celebrada el 27 de junio de 2024.

SEGUNDO.- El proyecto sometido a dictamen, según se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto establecer las características generales del curso de especialización en Mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario y determinar como elementos curriculares los establecidos en el Real Decreto 176/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el curso de especialización en Mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario y se fijan los aspectos básicos del currículo, modificado recientemente por el Real Decreto 497/2024, de 21 de mayo, por el que se modifican determinados reales decretos por los que se establecen, en el ámbito de la Formación Profesional, cursos de especialización de grado medio y superior y se fijan enseñanzas mínimas (en adelante, Real Decreto 497/2024); conforme a lo establecido en el artículo 6.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, para que pueda ser impartido en los centros docentes, públicos y privados de la Comunidad de Madrid, debidamente autorizados para ello.

Asimismo, la norma concreta las titulaciones requeridas para el acceso al curso de especialización; los requisitos de los centros necesarios para impartir esta formación, su organización y las competencias docentes del profesorado que lo impartirá y, finalmente, la posibilidad de exención del periodo de formación en empresa u organismo equiparado.

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 curso de especialización.

Artículo 4.- Se dedica al currículo.

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

Artículo 6.- Establece 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.

Artículo 11.- Se refiere a la exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

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 2024-2025; 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.- Relativo a la organización académica y distribución horaria semanal.

- Anexo II.- Establece el cuadro de distribución horaria del curso de especialización impartido en un cuatrimestre.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos, acompañados de un índice, que los agrupa de la siguiente forma:

Documento nº 1: 6 Versiones del proyecto de la propuesta de decreto, de fechas 2 de octubre de 2023 (la inicial), 8 de enero de 2024 (la correspondiente al trámite de audiencia), 22 de febrero de 2024 (posterior al trámite de audiencia), 8 de abril de 2024 (posterior al informe de la abogacía General de la Comunidad de Madrid), 30 de abril de 2024 (comprensiva de la actualización de gastos de personal) y la versión del 17 de mayo de 2024, que es la que se somete al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Documento nº 2: 6 Versiones de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, coincidentes con los sucesivos textos del proyecto, de fechas 2 de octubre de 2023, 8 de enero de 2024, 22 de febrero de 2024, 8 de abril de 2024, 30 de abril de 2024 y de 17 de

mayo de 2024, correspondiente a la versión del proyecto sometido al presente dictamen.

Documento nº 3: Informes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de fechas 2 de octubre de 2023, 20 de diciembre de 2023 y 25 de abril de 2024.

Documento nº 4: Informe de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Documento nº 5: Informe de la directora general de Igualdad, de impacto en materia de género.

Documento nº 6: Informe de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Documento nº 7: Informe de la directora general de Igualdad, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

Documentos nº 8 a 15: Escritos relativos a la no realización de observaciones al proyecto de las distintas secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 16: Informes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fechas 3 de enero de 2024 y 14 de mayo de 2024.

Documento nº 17: Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 24 de octubre de 2023.

Documento nº 18: Dictamen de 24 de noviembre de 2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar.

Documento nº 19: Voto particular al dictamen del Consejo Escolar, formulado por las dos consejeras representantes de CC.OO. en la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 20: Informe de la Dirección General de Economía sobre impacto económico, de 1 de diciembre de 2023.

Documento nº 21: Resolución de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 8 de enero de 2024, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto.

Documento nº 22: Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente.

Documento nº 23: Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 26 de marzo de 2024, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 24: Real Decreto 176/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el curso de especialización en Mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario y se fijan los aspectos básicos del currículo, según aparece publicado en el Boletín Oficial del Estado de 13 de mayo de 2020.

Documento nº 25: Certificado de Consejo de Gobierno relativo al informe del consejero de Educación, Ciencia y Universidades sobre 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.- 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 de órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y de la organización de los diversos tipos de enseñanzas no ha resultado pacífica; así, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 573/13, de 27 de noviembre, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 3980/2008), concluía que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, pues se trataba de una disposición que desarrollaba una ley básica que va a producir efectos *ad extra*, lo que determinaba que fuera preceptivo su dictamen.

En el mismo sentido, esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en sus dictámenes 477/17, de 23 de noviembre; 38/18, de 1 de febrero; 317/19, de 8 de agosto o en los dictámenes 339/22, de 31 de

mayo; 438/22, de 5 de julio; 720/22, de 22 de noviembre y 413/23, de 27 de julio.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, las Sentencias de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y de 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). Esta última destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria, poniendo en valor la independencia del órgano informante respecto del propio gobierno y declara que *“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, 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 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así, la de 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”*».

En otro orden de cosas, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA, dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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

La Sentencia de Tribunal Constitucional 109/2019, de 3 de octubre, recuerda que ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia en más de treinta sentencias, de modo que los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que sintetiza en que corresponde al Estado *“definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE”* asegurando *“una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector*

materia” y que el Estado “ciertamente debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas, en función de sus circunstancias específicas”.

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), modificada por la 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.

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 LOE.

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.

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 Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 3/2022), cuyo artículo 13 dispone:

“1. Todo currículo de la formación profesional tendrá por objetivo facilitar el desarrollo formativo profesional de las personas, promoviendo su formación integral, contribuyendo al desarrollo de su personalidad en todas sus dimensiones, así como al fortalecimiento económico del país, del tejido productivo y su posicionamiento en la nueva economía, a partir de la cualificación de la población activa y de la satisfacción de sus necesidades formativas a medida que se producen.

A tal fin deberá incorporar contenidos culturales, científicos, tecnológicos y organizativos, así como contenidos vinculados a la

digitalización, la defensa de la propiedad intelectual e industrial, la sostenibilidad, la innovación e investigación aplicada, el emprendimiento, la versatilidad tecnológica, las habilidades para la gestión de la carrera profesional, las relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales y medioambientales, la responsabilidad profesional, las habilidades interpersonales, los valores cívicos, la participación ciudadana y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

2. El contenido básico del currículo, que deberá mantenerse actualizado por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, definirá las enseñanzas mínimas y tendrá por finalidad asegurar una formación común y garantizar la validez estatal de los títulos, certificados y acreditaciones correspondientes.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, el currículo de las ofertas de Grado D y E se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, siendo de aplicación, en todo caso, las siguientes reglas:

a) Podrán exceptuarse los cursos de especialización de los porcentajes fijados por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en cuanto a enseñanzas mínimas y horarios, pudiendo efectuarse ofertas de cursos de especialización con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

b) En el contexto de la cooperación internacional, se podrán establecer currículos básicos que constituyan un currículo mixto de enseñanzas de formación profesional del sistema educativo español y de otros sistemas educativos”.

Por su parte, el artículo 51 de la citada Ley Orgánica 3/2022, dispone lo siguiente a propósito del objeto y carácter de los cursos de especialización:

“1. Los cursos de especialización tienen por objeto complementar y profundizar en las competencias de quienes ya disponen de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno de los cursos se determinen.

2. Los cursos de especialización:

a) Tendrán carácter modular.

b) Podrán formar parte de la educación secundaria postobligatoria o de la educación superior, en función del nivel de las titulaciones previas exigidas para el acceso.

c) Podrán estar asociados a los mismos o a distintos estándares de competencia profesional que los recogidos en los títulos exigidos para el acceso”.

Los artículos siguientes (artículos 52 a 54) regulan la organización y duración de los cursos de especialización, las condiciones de acceso y las titulaciones y convalidaciones.

- El Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 659/2023), cuyo artículo 7.2 dispone:

“Las administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes a los Grados D y E, respetando las atribuciones competenciales establecidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y de acuerdo con lo prescrito por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de

ordenación e integración de la Formación Profesional, esta disposición y el resto de desarrollos normativos del Sistema de Formación Profesional. En todo caso, se respetarán siempre todos los elementos contemplados en el currículo básico”.

El citado real decreto dedica el capítulo V del título II a los cursos de especialización (Grado E), compuesto por diez artículos. Así, en su artículo 116, regula los aspectos básicos del currículo y el artículo 117, hace referencia a la concreción del currículo de cursos de especialización reconociendo a los centros docentes, en el uso de su autonomía, que complementen y organicen, en su caso, el currículo del curso de especialización, cuya programación deberá ser aprobada por la Administración competente y pasará a formar parte de su proyecto educativo.

El artículo 118 regula la oferta de cursos de especialización y prevé que las administraciones educativas garantizarán la suficiencia de una oferta diversificada y gratuita de cursos de especialización, respondiendo a las necesidades formativas y las demandas de su entorno productivo, *“oído el órgano territorial consultivo creado al efecto, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 23 de esta disposición”.*

La organización y duración de los cursos de especialización se regulan en el artículo 119. Los artículos 120, 121 y 122 hacen referencia, respectivamente, al acceso a los cursos de especialización de grado medio y superior, estableciendo los requisitos que han de reunir aquellos que quieran acceder a estos cursos de especialización. La evaluación de los cursos de especialización se regula en el artículo 123; su calificación en el artículo 124 y, finalmente, las convocatorias en el artículo 125.

- El ya citado el Real Decreto 176/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el curso de especialización en Mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario y se fijan los aspectos básicos del currículo, cuyo artículo 9.2 establece 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, 6.4 y 6.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”*.

- El Real Decreto 176/2021, de 23 de marzo, ha sido recientemente modificado por el Real Decreto 497/2024, por el que se modifican determinados reales decretos por los que se establecen, en el ámbito de la Formación Profesional, cursos de especialización de grado medio y superior y se fijan sus enseñanzas mínimas, introduciendo modificaciones, que serán objeto de consideración especial a lo largo del dictamen, al no haber sido tenidas en cuenta en la versión del proyecto remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo.

En particular, el citado real decreto establece los cambios de ordenación necesarios de los cursos de especialización de grado medio y superior para permitir su oferta en el marco de la estructura establecida en el Real Decreto 659/2023. Concretamente, se adaptan los cuerpos del profesorado tras la publicación del Real Decreto 800/2022, de 4 de octubre, por el que se regula la integración del profesorado del Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional, a extinguir, en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria; se modifican las horas del currículo básico de algunos reales decretos y se modifican diversos reales decretos relativos al profesorado de enseñanzas no universitarias, y se añade el contenido

del artículo 5 bis de algunos reales decretos y por consiguiente se actualiza el anexo relativo a la correspondencia de los módulos profesionales con las unidades de competencia, además de los créditos ECTS de algunos reales decretos.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del presente curso de especialización 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. Desde el punto de vista económico, también se presta atención a este tipo de formación por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que prevé en su artículo 72.a) la constante y necesaria 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.

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.

Además, 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 23 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 659/2023, de 18 de julio por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, 8 y 23 del Decreto 63/2019 y 9.2 del ya citado Real Decreto 176/2021, 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 de Madrid, 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).

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021).

También ha de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, 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.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

En este caso, en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2023 por el que se ha aprobado el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027) que contiene las propuestas normativas que las consejerías prevén elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, incluye la previsión del Decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del curso de especialización de formación profesional en Mantenimiento Avanzado de Material Rodante ferroviario.

En cuanto a la evaluación *ex post*, en sintonía con las recomendaciones efectuadas por esta Comisión Jurídica Asesora, al analizar anteriores propuestas normativas sobre otras actividades formativas; la MAIN previene que habrá de llevarse a efecto, según previene el artículo 3.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, valorando el impacto del proyecto sobre la economía, atendiendo a la evolución del número de alumnos que se interesen por este curso de especialización, medido por el número de alumnos matriculados en

los centros docentes de la Comunidad de Madrid, el número de alumnos que logran superarlo y su inserción laboral en el mercado de trabajo.

Tal justificación parece coherente con los fines y objetivos de la norma proyectada, que se describen en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que indica que se pretende dar respuesta a las necesidades de personal cualificado que se han producido en el sector de la fabricación y el mantenimiento del material rodante utilizado en los servicios de transporte ferroviario en la Comunidad de Madrid, como resultado de la consolidación de este sector productivo en nuestra región.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma. La Memoria fundamenta la omisión del trámite indicando que, el proyecto de decreto regula un aspecto parcial de una materia, pues las cuestiones básicas de la misma aparecen fijados por la normativa estatal; en segundo lugar, que la regulación proyectada 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, que no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico básico de aplicación.

No obstante, la afirmación de que la propuesta normativa “*no presenta un impacto significativo sobre la actividad económica*” resulta contradictoria con el análisis que la propia Memoria efectúa en relación con el impacto económico de la norma proyectada, que califica como positivo, al entender que cualificar al alumnado para

desempeñar estas profesiones en el sector ferroviario, favorecerá de forma directa las perspectivas de empleo de los futuros titulados en la región, pues el sector reclama mano de obra cada vez más cualificada para atender la perspectiva de fuerte incremento de la actividad. Además, la negación apriorística del impacto económico de la propuesta también contrasta con el planteamiento de la evaluación *ex post*, centrado, como hemos dicho anteriormente, precisamente en valorar el impacto sobre la economía del curso de especialización proyectado y en la afirmación contenida en otro lugar de la Memoria sobre *“la estrecha relación, conocida y estudiada desde hace décadas, entre educación y desarrollo económico”*.

En cualquier caso, la justificación relativa a la omisión del trámite se encontraría amparada en las otras dos circunstancias expuestas, recogidas en los apartados d) y e) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021- y no en las letras c) y d), como actualmente señala la MAIN-, además de en el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada se propone por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ostenta las competencias en la materia de acuerdo con lo establecido en el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, a la vista de las competencias que le atribuye el artículo 11 del referido Decreto 248/2023, de 11 de octubre.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado hasta ahora, seis memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la última de ellas fechada el 17 de mayo de 2023.

De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. Así como lo relativo a los principios de buena regulación y las principales novedades de la norma proyectada. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario.

En cuanto al impacto económico, destaca que es la primera vez que se desarrolla reglamentariamente este curso en la Comunidad de

Madrid, y que permitirá a las personas que hayan obtenido el título tras la superación de este curso de especialización, ejercer su actividad en empresas, públicas y privadas, dedicadas a la fabricación y el mantenimiento del material rodante utilizado en los servicios de transporte ferroviario, ya sea de los prestados al amparo de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector ferroviario, o de los suministrados por los ferrocarriles autonómicos, urbanos (tranvías), suburbanos (metros) e interurbanos (metros o tranvías ligeros); así como el material rodante ferroviario utilizado en la instalación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y en las actividades desarrolladas en instalaciones ferroviarias particulares.

Las ocupaciones y puestos de trabajo más relevantes, son los siguientes:

- Responsable técnico del Taller de mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.

- Técnico de Equipos y Componentes en el Área de Fabricación y Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.

- Técnico de Producción en el Área de Fabricación y de Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.

- Técnico de Mantenimiento de Instalaciones Industriales en el Área de Fabricación y Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.

- Técnico en planificación y programación de procesos de mantenimiento de material rodante ferroviario.

- Jefe de equipo de montadores de material rodante ferroviario.

- Jefe de equipo de mantenedores de talleres de mantenimiento de material rodante ferroviario.

- Supervisor de Material Móvil.
- Técnico Ayudante.
- Técnico Especialista de Material Móvil.
- Responsable de Mantenimiento y Control.
- Operadores de Mantenimiento.

La Memoria destaca que España es un referente internacional en el sector ferroviario y, en lo relativo a los sistemas de señalización y telecomunicaciones; pese a lo cual, el sector ferroviario se encuentra en continua expansión y tendrá que realizar importantes inversiones en I+D+i, de modo que la complejidad de los diferentes subsistemas ferroviarios requerirá de especialistas cualificados y con capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías y modelos productivos, además de para el mantenimiento de material rodante ferroviario. 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, se considera muy oportuno el desarrollo de este curso de especialización en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

También consta emitido un informe específico sobre el impacto económico y regulatorio desde la perspectiva de defensa de la competencia y unidad de mercado, suscrito por el director General de Economía, de fecha 1 de diciembre de 2023, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en relación con el artículo 33 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como en el artículo 19.3.b) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

En lo relativo a la trascendencia económica, el informe destaca que, recientemente se ha aprobado la “Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030” que persigue potenciar la red de transporte de mercancías, los corredores europeos y la interoperabilidad, para crear un espacio ferroviario único en toda la Unión Europea.

En España, tras el análisis de experiencias de otros países europeos, se ha apostado por un modelo de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril que, por primera vez en Europa, ha conseguido la competencia de tres operadores en un mismo corredor de alta velocidad.

Este, cada vez, mayor volumen de actividad junto con los planes de crecimiento del sector ya en marcha demandará trabajadores especializados.

Según el citado informe, no se observan en el proyecto de decreto efectos negativos en la competencia, ni en la unidad de mercado, al tratarse de una regulación curricular de ciclos formativos.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, la Memoria destaca que este curso de especialización tiene una duración de 650 horas y, además, concreta que se impartirá en un único curso académico. Este curso de especialización se implantará en un grupo en un centro educativo público de la Comunidad de Madrid, en el año académico 2024-2025, con un impacto presupuestario estimado en 54.654,38 €, resultante de la previsión de gasto en material fungible, así como del coste económico referido al cupo de profesorado, que se detalla en la Memoria.

Continúa señalando que, para su implantación, se adecuarán los espacios existentes en el centro que resulten más adecuados. No obstante, se requerirá la adquisición de material fungible para el correcto desarrollo de las actividades de formación cuyo gasto se estima en 10.000 €.

En consecuencia, se estima un coste de 10.000 euros en el curso 2024-2025 (ejercicio 2024), que supondrá gastos de funcionamiento y suministros que corresponde repercutir dentro del capítulo 2, con cargo a la partida 29000 del programa 322F para el curso 2023-2024, que cuenta con crédito suficiente.

Asimismo, la Memoria analiza las necesidades de profesorado en un curso anual, tomando en consideración las especialidades habilitadas para impartir los módulos profesionales en centros públicos que establece el real decreto del título, y que cada profesor imparte 20 horas lectivas a jornada completa. Debido a que parte de las especialidades del profesorado del cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional, con atribución docente en los módulos profesionales del ciclo formativo, establecidas en el anexo III.A) del Real Decreto 206/2022, de 22 de marzo, son especialidades integradas en el cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, según la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, y el Real Decreto 800/2022, de 4 de octubre, se considerarán los cupos de Profesores Técnicos de Formación Profesional asimilados al cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria.

En consecuencia, la memoria estima que el aumento de cupo referido supone un coste económico estimado de 44.654,38 euros, de los que 14.884,80 euros corresponden al período de septiembre a diciembre de 2024 y 29.769,58 euros al período de enero a agosto de 2025. Dicho coste repercutirá en el gasto de Capítulo 1 financiado con

cargo al programa 322B “EDUCACIÓN SECUNDARIA Y FORMACIÓN PROFESIONAL” del centro gestor 150160000, se realizará con cargo a fondos MRR.

Por último, se indica que el proyecto normativo no implica la creación de nuevas cargas administrativas, además de las que ya existen, dado que las tareas administrativas ya asignadas a diferentes unidades de la consejería competente en materia de Educación son las mismas en relación con la admisión y matriculación de alumnado, y la propuesta y expedición de los títulos académicos correspondientes.

- La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, y en la familia e igualdad.

Se 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 décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Sobre este particular, la Memoria indica que, se solicitó el correspondiente informe a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, que lo emitió el 26 de octubre de 2023, sin observaciones, por considerar que *“no genera ningún impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia”*.

Consta, asimismo, el examen del impacto por razón de género y el 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.

Estos preceptos han sido derogados por la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, y por la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, respectivamente, cuya entrada en vigor se produjo el 29 de diciembre de 2023.

La tramitación de esta norma se inició con anterioridad a la entrada en vigor de estas leyes por lo que esta memoria mantiene el apartado de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.2.d) del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, se precisó informe de la Dirección General de Igualdad en el que se concluyera que se apreciaba un impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género en la presente propuesta normativa.

La Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales emite informe, con fecha 23 de octubre de 2023, en el que se concluye que se aprecia un impacto positivo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género en la presente propuesta normativa.

La Memoria efectúa además un análisis general coste-beneficio de la propuesta e indica que, la implantación de estas enseñanzas se produce en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea – Next Generation-EU; Componente 20: Plan estratégico de Impulso de la Formación Profesional, en cuyo marco, el Ministerio de Educación y Formación Profesional desarrolla la actuación «Redimensionamiento de la oferta

de Formación Profesional» y añade que, En cualquier caso, el impacto económico y social que tiene la cualificación y formación de los ciudadanos supera con creces el esfuerzo presupuestario.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma, recogiendo 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, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, 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 y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el vigente Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se ha emitido el informe 69/2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la referida consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 30 de octubre de 2023.

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 la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 26 de marzo de 2023, formulando unas 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, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 se han evacuado informes sin observaciones por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid.

Además, consta también el informe de 2 de octubre de 2023 de la Dirección General de Recursos Humanos de la de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que analiza las cuestiones relativas al cupo de profesorado necesario para la implantación del curso de especialización previsto por la norma proyectada, de acuerdo con el artículo 21 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

De otra parte, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogada para el ejercicio 2023, según lo dispuesto en el Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022 hasta la entrada en vigor de los Presupuestos Generales para 2023, se ha emitido el informe favorable a la norma proyectada de la Dirección General de

Presupuestos de la entonces Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el 24 de octubre de 2023.

Igualmente, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2024, y en el artículo 7.1 e) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con fecha 14 de mayo de 2024 se emite informe favorable por la Dirección General de Recursos Humanos de la citada consejería, *“condicionado a que los cupos estén debidamente autorizados por Acuerdo de Consejo de Gobierno, conforme al artículo 47.1 de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos la Comunidad de Madrid para 2024, y de la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias de las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid”*.

Igualmente, 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 23 de noviembre de 2023, en el que no se efectúan observaciones materiales, sino observaciones ortográficas, erratas y sugerencias de mejora de la redacción. A dicho dictamen se formuló un voto particular por las consejeras representantes de CCOO del profesorado y de las centrales sindicales.

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 11 de marzo de 2024.

Por último, se observa que no se ha solicitado informe al Consejo de Formación Profesional, órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional, creado y regulado por el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, y al que el informe de calidad normativa se refiere expresamente, para sugerir que se recabe su parecer, de conformidad con el artículo 2 del citado decreto. Este precepto establece entre las funciones de dicho órgano consultivo, la de elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional. Respecto de ello, se indica en la Memoria que no se atiende la sugerencia del informe de calidad normativa, en virtud del principio de simplificación, dado que el dictamen de ese órgano no tiene carácter preceptivo.

Argumentación que no resulta suficiente porque, aunque el informe de dicho órgano consultivo no sea preceptivo, según la normativa autonómica, el Consejo de Formación Profesional es el órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional.

La simplificación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas (normativa de carácter general) no puede suponer, como argumenta la Memoria, la no aplicación de una norma de igual rango de carácter especial, como es el citado Decreto 52/2001.

Conviene tener en cuenta, además, cómo el artículo 118 del reciente Real Decreto 659/2023 prevé que la oferta de cursos de especialización se realizará por las administraciones educativas, garantizando la suficiencia de una oferta diversificada y gratuita de cursos de especialización, respondiendo a las necesidades formativas y las demandas de su entorno productivo, *“oído el órgano territorial consultivo creado al efecto”*.

Además, en virtud del principio de simplificación, el Decreto 52/2021 permite en su artículo 8.4 que los estudios y consultas que se estimen convenientes se realizará de forma simultánea, *“salvo los informes que en su caso deban emitir la Abogacía General y/o la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”*. Por tanto, nada habría impedido que se hubiere solicitado el informe al Consejo de Formación Profesional junto con el resto de los informes que sí se han tramitado.

En consecuencia, aunque el informe de dicho órgano consultivo no sea preceptivo, sí debería justificarse mejor por qué no se estima necesaria su emisión, más aún cuando se ha puesto de manifiesto su necesidad en el informe de coordinación y calidad normativa. Lo mismo cabe señalar en relación con la falta de solicitud de informe al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, también sugerido por el informe de coordinación y calidad normativa.

Sobre este último órgano, debe indicarse que, entre las funciones, que le asigna el artículo 3.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, se encuentra *“conocer los proyectos normativos de la Comunidad de Madrid que puedan afectar a este colectivo e informar aquellos proyectos que tengan como mínimo rango de Ley o Decreto”*.

Inicialmente se justificó en la Memoria la falta de dicho informe en el hecho de desarrollar la norma proyectada únicamente la organización del plan de estudios de un solo título de grado superior de las enseñanzas de formación profesional y no la ordenación del conjunto de estas enseñanzas. Tras la indicación correspondiente en el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, la Memoria ha tratado de profundizar en la justificación señalando que este proyecto normativo no afecta al colectivo de personas con discapacidad, lo que no se reputa acertado teniendo en cuenta que

uno de los objetivos del plan de estudios de este curso de especialización es garantizar el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con respecto al resto de la ciudadanía, así como el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, según se indica en su parte expositiva, por lo que no parece que resulte adecuada , ni congruente con los objetivos de la propuesta la justificación ofrecida, considerando aconsejable recabar dicho informe.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del 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.

Por Resolución de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 8 de enero de 2023 se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. Según resulta del expediente administrativo, el proyecto de decreto y la MAIN que lo acompaña han estado publicados en el Portal de Transparencia del 29 de enero al 16 de febrero de 2024, ambos inclusive, sin que se haya recibido ninguna alegación.

Por otra parte, tal y como antes hemos señalado, tal trámite resulta completado también, al haber intervenido en el procedimiento el 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 formación profesional en Mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario conectados, en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 176/2021, de 23 de marzo, 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 tiene como objeto establecer las características generales del curso de especialización y fijar como elementos curriculares los establecidos en el citado Real Decreto 176/2021. Asimismo, concreta las especialidades y titulaciones requeridas para el acceso al curso de especialización, así como los requisitos de los centros necesarios para impartir esta formación y su organización y las competencias docentes del profesorado que lo impartirá, y la posibilidad de exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 11 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 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.

En los antecedentes normativos deberá mencionarse la entrada en vigor del reciente Real Decreto 497/2024, con una breve mención de los aspectos a los que afecta en el caso concreto de la regulación que acomete el proyecto analizado, siendo esta una consideración esencial.

De igual forma, 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 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 de formación profesional en Mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario, así como las especialidades y titulaciones

requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a 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 Real Decreto 176/2021, de 23 de marzo, 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 siete módulos establecidos por el artículo 9 del Real Decreto 176/2021, en su redacción originaria.

En relación con lo indicado, cabe destacar que el mencionado artículo 9 citado se ha visto afectado por la modificación introducida por el Real Decreto 497/2024, de modo que su artículo 9 ha suprimido el módulo profesional de formación en centros de trabajo, lo que afecta tanto al artículo 3 de la norma proyectada como al anexo I de la misma. Además, debe tenerse en cuenta que se ha introducido un apartado 3 en el artículo 9 del Real Decreto, según el cual “*este curso de especialización incluirá obligatoriamente un periodo de formación en empresa u organismo equiparado*”, lo que deberá incluirse en el mencionado artículo 3 de la norma proyectada.

Esta consideración es esencial.

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 176/2021. Como explica la Memoria “*no se ha considerado necesario ampliar los contenidos de dichos módulos atendiendo a las competencias de la comunidad autónoma, debido a que los existentes en la norma básica son más que suficientes para cubrir las necesidades formativas de los alumnos*”.

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, la prevención de la violencia sobre la infancia y la adolescencia, 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.

Por otro lado, en el artículo 6 se ocupa de la distribución horaria del curso de especialización, con una flexibilidad máxima, determinando únicamente los límites aplicables y difiriendo el resto a la decisión de los centros docentes que lo imparta.

Así, se indica que: los módulos profesionales del curso de especialización en Mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario se impartirán dentro del calendario escolar establecido para cada curso académico; los centros docentes organizarán el desarrollo de las actividades formativas con una duración de un curso académico; podrán establecer un calendario de evaluaciones parciales similar al correspondiente al segundo curso de los ciclos formativos de formación profesional, reflejándolo en la programación didáctica de estas enseñanzas, respetándose al cuadro de distribución horaria que se recoge en el anexo I.

Además, se habilita que los centros programen la impartición de determinados módulos profesionales por trimestres o cuatrimestres, dentro del curso académico establecido en el calendario escolar para las enseñanzas de formación profesional y según la disponibilidad organizativa del centro, con el fin de ofrecer una formación de manera secuencial, garantizando en todo caso, el cumplimiento de la duración asignada a cada módulo profesional.

También se previene que los centros organicen la impartición del curso de especialización de forma intensiva, a lo largo del primer o segundo cuatrimestre del curso académico, pudiendo ofertar el curso en uno o ambos periodos. En este caso, se seguirá la distribución horaria que se recoge en el anexo II.

Destaca la notable ampliación de la duración de todos y cada uno de los módulos regulados, en comparación con la duración de los previstos en la normativa básica.

En cualquier caso, la distribución horaria que hemos mencionado se ve afectada por la modificación introducida por el Real Decreto 497/2024, al suprimir el módulo profesional de formación en centros de trabajo, por lo que deberán acometerse las modificaciones correspondientes en los anexos I y II de la norma proyectada.

Esta consideración es esencial.

El artículo 7 establece la posibilidad de que los centros puedan organizar las enseñanzas dentro del régimen a distancia, en modalidad semipresencial, con la limitación de que el número de horas dedicadas a la formación a distancia no supere un tercio de la duración total del curso, previendo que, la asistencia a las actividades presenciales será obligatoria. Las actividades que se programen como formación a distancia contarán con el soporte de una plataforma virtual y su seguimiento se llevará a cabo mediante, al menos, una tutoría lectiva semanal por cada módulo profesional, que deberá impartirse durante el período que duren las actividades a distancia. A este respecto cabe señalar que tanto el artículo 68 de la LOFP, como el artículo 24 del Real Decreto 659/2023 contemplan las modalidades presencial, semipresencial y virtual.

Además, también podrá ofertarse esta modalidad de forma intensiva en un cuatrimestre. En este sentido, 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 176/2021, de 23 de marzo, para identificar las especialidades y las titulaciones requeridas al profesorado tanto de las Administraciones educativas como de otras Administraciones distintas de la educativa.

Sobre esta cuestión, debe apuntarse que la regulación del profesorado en el artículo 11 del Real Decreto 176/2021, se ha visto modificada por el Real Decreto 497/2024, que le otorga una nueva redacción con el siguiente contenido:

“1. La docencia de los módulos profesionales que constituyen las enseñanzas de este curso de especialización corresponde al profesorado de las especialidades establecidas en el anexo III pertenecientes a los cuerpos indicados en dicho anexo, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria sexta del Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, aprobado por el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero.

2. Las condiciones de acceso a los cuerpos a que se refiere el apartado anterior serán las recogidas en el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero.

3. Para la impartición de módulos profesionales en centros de titularidad privada o de titularidad pública de otras administraciones distintas de las educativas, las titulaciones requeridas y los requisitos necesarios para el profesorado serán los mismos que los exigidos para el acceso a las especialidades de los cuerpos docentes a que se refiere el apartado anterior, según la atribución docente que se establece para cada módulo en el anexo

III. En todo caso, se exigirá que las enseñanzas conducentes a las titulaciones citadas engloben los resultados de aprendizaje de los módulos profesionales y, si dichos elementos citados no estuvieran incluidos, además de la titulación, deberá acreditarse, mediante certificación, una experiencia laboral de, al menos, tres años en el sector vinculado a la familia profesional, realizando actividades productivas en empresas relacionadas implícitamente con los resultados de aprendizaje.

4. En caso de contar con otros perfiles colaboradores, estos deberán cumplir los requisitos indicados en el capítulo IV del título V del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio.

5. Dada la naturaleza de estos cursos de especialización, el profesorado de centros públicos y privados deberá demostrar que posee los conocimientos suficientes sobre los contenidos de los módulos profesionales a impartir en dicho curso”.

La citada modificación exige la redacción del artículo 8 del proyecto de acuerdo con el nuevo contenido del artículo 11 del Real Decreto 175/2011.

Esta consideración es esencial.

El artículo 9 se refiere a los requisitos de los centros y se correspondía con el artículo 12 del Real Decreto 176/2021, de 23 de marzo, en su redacción originaria, al que se remite para la determinación de los equipamientos.

Dicho artículo 12 del Real Decreto 176/2021, ha sido suprimido por el Real Decreto 497/2024, por lo que no procede ya su inclusión en la norma proyectada.

Esta consideración es esencial.

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 176/2021. Tratándose de un curso de especialización de nivel de Formación Profesional de Grado Superior, de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 176/2021, resulta de aplicación el artículo 121 del Real Decreto 659/2023 que, además de exigir que para acceder a los cursos de especialización de grado superior estar en posesión de una de las titulaciones de Técnico, especificadas en la normativa básica que establece el curso de especialización y los aspectos básicos de su currículo, dispone que; no obstante, las administraciones competentes podrán contemplar el acceso de personas que no cuenten con los títulos requeridos, pudiendo admitir, en caso de contar con disponibilidad de plazas a personas que cumplan los requisitos, enumerados por orden de prelación, siguientes:

a) Personas que cuenten con un título de técnico superior de formación profesional diferente de los que den acceso al curso de especialización de que se trate y acrediten su experiencia en el área profesional asociada a dicho curso.

b) Personas que cuenten con un título de Técnico Superior de Formación Profesional, diferente de los que den acceso y que puedan acreditar sus conocimientos previos mediante una prueba de capacidad, una entrevista personal, una solicitud de motivación de ingreso, su currículum, o su experiencia laboral.

c) Personas que, no contando con uno de los títulos de Técnico Superior de Formación Profesional, acrediten conocimientos previos adecuados mediante fórmulas que garantice su competencia para seguir con éxito el curso como, entre otras, una prueba de capacidad; una entrevista personal; su currículum; o su experiencia laboral.

Las personas a las que se refiere el párrafo anterior podrán realizar el curso de especialización, obteniendo una certificación académica de asistencia con aprovechamiento en sustitución del título de Máster de Formación Profesional, que solo podrá otorgarse a quienes cuenten con un título de Técnico Superior de formación profesional.

Por último, el artículo 11 dispone que podrá determinarse la exención total o parcial del módulo profesional de formación en centros de trabajo por su correspondencia con la experiencia laboral, siempre que se acredite una experiencia laboral mínima de seis meses relacionada con este curso de especialización en los términos previstos en el artículo 131 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional.

Lógicamente la redacción de la propuesta en este precepto también se ha visto afectada por el Real Decreto 497/2024, de 21 de mayo, debiendo corregirse la referencia al módulo profesional que ha quedado suprimido, según ya se indicó.

Esta consideración es esencial.

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 2024-2025.

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

Por último, la norma proyectada se cierra con dos anexos, a los que no hemos ido refiriendo al pronunciarnos sobre el articulado, que lógicamente deberán adaptarse a las modificaciones introducidas por el Real Decreto 497/2024, principalmente por la supresión del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

Esta consideración es esencial.

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.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe ser objeto de revisión la referencia a las administraciones educativas que se contiene en la parte expositiva que debe mencionarse con inicial minúscula.

De igual forma, deberá unificarse la escritura del adverbio “*asimismo*” que, a lo largo de la propuesta se utiliza mayoritariamente como una sola palabra, de acuerdo con la recomendación de la RAE, aunque en una ocasión se utiliza en la forma “*así mismo*”. Además, dada la profusa reiteración de ese término en la parte expositiva, se sugiere alternarlo con otros sinónimos.

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, varias de 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 mantenimiento avanzado de sistemas de material rodante ferroviario”.

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

Madrid, a 27 de junio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 397/24

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid