

Dictamen n.º: **621/25**  
Consulta: **Consejera de Economía, Hacienda y Empleo**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **26.11.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de noviembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, 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 regula el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo y el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 3 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 604/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 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, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2025.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto tiene por objeto, de acuerdo con su parte expositiva y el artículo 1, regular: a) el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo de la Comunidad de Madrid, para acreditar e inscribir entidades y centros que impartan ofertas de los grados A, B y C del Sistema de Formación Profesional y especialidades del Catálogo de Especialidades Formativas en las modalidades presencial, semipresencial, virtual/teleformación y mixta, incluyendo centros móviles; y b) el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid, de inscripción voluntaria, para el personal que cumpla los requisitos para impartir los referidos grados y especialidades.

El proyecto normativo consta de una parte expositiva y de otra dispositiva. Esta última se encuentra integrada por catorce artículos, agrupados en tres capítulos, con el siguiente esquema:

Capítulo I. Disposiciones generales:

Artículo 1. Objeto y adscripción.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Artículo 3. Naturaleza jurídica.

Capítulo II. Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo:

Artículo 4. Componentes y asientos registrales.

Artículo 5. Procedimientos de acreditación e inscripción.

Capítulo III. Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid:

Artículo 6. Funciones.

Artículo 7. Contenido.

Artículo 8. Asientos registrales.

Artículo 9. Requisitos para solicitar la inscripción.

Artículo 10. Solicitud de inscripción.

Artículo 11. Acreditación del cumplimiento de requisitos.

Artículo 12. Tramitación y finalización.

Artículo 13. Modificación de datos registrados.

Artículo 14. Baja.

Completan el texto una disposición transitoria única, relativa a las solicitudes o declaraciones responsables anteriores a la entrada en vigor del proyecto, que se tramitan conforme a la normativa vigente en la fecha de presentación; una disposición derogatoria única, por la se derogan normas de igual o inferior rango contrarias, y, en particular, el Decreto 6/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los registros de entidades de formación profesional para el empleo y de formadores de la Comunidad de Madrid, y dos disposiciones finales.

La primera de ellas, habilita al titular de la consejería competente en materia de Formación para dictar normas de desarrollo, mientras que la segunda fija la entrada en vigor de la norma, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

Documento 1. Memoria relativa a la consulta pública del proyecto de decreto, de fecha 25 de agosto de 2024.

Documento 2. Resolución de la directora general de Formación, de fecha 21 de agosto de 2024, por la que se somete al trámite de consulta pública el proyecto de decreto.

Documento 3. Certificado de Consejo de Gobierno, relativo a la autorización de la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de Decreto.

Documento 4. Alegación de la Asociación Nacional de la Formación para el Empleo (AFOREM), recibida durante el trámite de consulta pública.

Documento 5. Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 17 de diciembre de 2024.

Documento 6. Informe de impacto económico y regulatorio, de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 13 de diciembre de 2024.

Documento 7. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de fecha 9 de diciembre de 2024.

Documento 8. Informe sobre impacto de género de la Dirección General de Igualdad, de fecha 9 de diciembre de 2024.

Documento 9. Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de 23 de diciembre de 2024.

Documento 10. Informe 92/2024 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 19 de septiembre de 2024.

Bloque de documentos 11. Memorias del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), seis versiones, firmadas todas ellas por la directora general de Formación los días 11 de septiembre y 27 de noviembre de 2024, y 6 de febrero, 14 de marzo, 11 de abril y 23 de octubre de 2025.

Bloque de documentos 12. Proyecto de decreto (todas las versiones).

Documento 13. Formularios.

Documento 14. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 6 de octubre de 2025.

Documento 15. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el 10 de octubre de 2025.

Bloque de documentos 16. Informes de observaciones de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías.

Documento 17. Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Dialogo Social correspondiente al trámite de audiencia e información pública, de 4 de marzo de 2025.

Documento 18. Resolución de la directora general de Formación, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas.

Documento 19. Alegaciones presentadas el 28 de febrero de 2025, durante el trámite de audiencia e información pública, por la Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.

Documento 20. Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente sobre el proyecto de decreto, de fecha 7 de abril de 2025.

Documento 21. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 4 de julio de 2025.

Documento 22. Informe de la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 29 de octubre de 2025, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de Decreto.

Documento 23. Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno de fecha 29 de octubre de 2025, en el que se hace constar que, en la reunión celebrada en la referida fecha, el Consejo quedó enterado del informe relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de Decreto.

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, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, 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 la consejera de Economía, Hacienda y Empleo, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto examinado participa de una doble naturaleza como disposición reglamentaria, ejecutiva y organizativa, ya que desarrolla y organiza registros administrativos en materia de formación profesional y formación en el trabajo, con efectos *ad extra*.

Por un lado, su contenido se limita a ejecutar y aplicar la normativa estatal de ordenación del Sistema de Formación Profesional y de formación en el trabajo, a que aludiremos a continuación, de modo que, como la propia parte expositiva del proyecto explicita, la Comunidad de Madrid tramita y resuelve los procedimientos de acreditación e inscripción conforme a dicha normativa estatal y el decreto se circunscribe a regular la adscripción orgánica y el

funcionamiento interno del registro autonómico, sin introducir requisitos materiales adicionales.

Pero, además, la norma regula, como decimos, la organización, adscripción y funcionamiento de dos registros administrativos electrónicos autonómicos: el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo, y el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid. Establece su objeto, naturaleza, componentes, asientos registrales, funciones, contenidos y procedimientos internos de alta, modificación y baja, así como aspectos de gestión y coordinación con el Registro General de Centros de Formación Profesional y con el Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo. Se trata, por tanto, de una regulación de la organización administrativa y de procedimientos internos de gestión registral, con remisión expresa a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) para la tramitación.

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, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del*



*principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

El Consejo de Estado, por su parte, en su dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, 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 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 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”».*

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

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

Para el proyecto que nos ocupa, en atención a su regulación material, es el artículo 149.1.7 de la Constitución el que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, reservando a las comunidades autónomas su ejecución, tal y como se plasma en el artículo 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, lo que se traduce, según la parte expositiva del proyecto, en la competencia autonómica para *“la tramitación y resolución de los procedimientos de inscripción y acreditación de las entidades y centros de formación profesional y de formación en el trabajo”.*

Cabe también recordar la competencia estatal para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149, número 1, 30.<sup>a</sup>, de la Constitución). El artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía, por su parte, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza.

El Consejo de Estado señala al respecto, en su dictamen 723/2021, de 25 de agosto, a propósito del anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, que *“...la disposición final sexta, número 1, del primero omite el tercer título competencial recogido en la disposición final primera de la citada ley orgánica, cual es el previsto en el artículo 149, número 1, 7.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye competencia estatal exclusiva respecto de la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas. Este tercer título competencial se basa en que la formación profesional para el empleo tiene una clara naturaleza laboral, de modo que le es aplicable la mencionada competencia estatal exclusiva en relación con la legislación laboral, cuestión que está nítidamente fijada en la jurisprudencia constitucional, pudiendo citarse al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional 39/2021, del pasado 18 de febrero, que recuerda sus previos pronunciamientos al respecto (sentencias 111/2012, de 24 de mayo; 194/2012, de 31 de octubre; 88/2014, de 9 de junio; 198/2014, de 15 de diciembre; 61/2015, de 18 de marzo, y 81/2017, de 22 de junio. Se entiende, así, que la Ley Orgánica 5/2002 invocase ese título y llama inicialmente la atención que la disposición final sexta, número 1, del Anteproyecto lo omita, si bien tal omisión es un cambio menos relevante de lo que resulta a primera vista puesto que el apartado número 4 de esa misma disposición final sexta sí invoca, al igual que la disposición final primera de la citada ley orgánica, el título competencial estatal respecto de la*

*legislación laboral para atribuir al Estado competencia en orden al desarrollo reglamentario de varias de sus previsiones, lo que, obviamente, parte de la premisa de que tales previsiones derivan y se fundamentan en ese título competencial ...*

*En consecuencia, este Cuerpo Consultivo estima que el apartado número 1 de la disposición final sexta del Anteproyecto ha de recoger expresamente los cuatro títulos competenciales que el Anteproyecto utiliza de facto, mencionando, por tanto, el artículo 149, número 1, 1.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup>, de la Constitución. Obviamente, esa mención de todos los títulos competenciales estatales no presupone que todos ellos se desenvuelvan en los mismos términos, ya que, como acaba de indicarse, distinto es el alcance de cada uno de ellos. En ese sentido, la incorporación directa y expresa del título competencial del artículo 149, número 1, 7.<sup>a</sup>, de la Constitución, que es el que falta en la actual redacción de la disposición final sexta, número 1, del Anteproyecto, preserva la competencia estatal exclusiva respecto de la legislación laboral y salvaguarda, al mismo tiempo, las competencias de las comunidades autónomas respecto de la ejecución de esa legislación, de lo cual se encuentran buenos ejemplos en la doctrina constitucional (últimamente, en la citada sentencia del Tribunal Constitucional 39/2021) ...”.*

Es preciso partir de la nueva regulación de la Formación Profesional que determina la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, Ley 3/2022). Sobre ella se pronuncia en los siguientes términos la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2025, de 26 de marzo, dictada en el Conflicto positivo de competencia 7212-2023, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del 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):

*“... La Ley Orgánica 3/2022 organiza la tipología de las ofertas del sistema de formación profesional, de manera secuencial, en cinco grados identificados con las letras A hasta E. Se trata de un modelo de formación profesional, de reconocimiento y acreditación de competencias y de orientación profesional basado en itinerarios formativos facilitadores de la progresión en la formación. Está estructurado en esos cinco grados ascendentes: A (acreditación parcial de competencia), B (certificado de competencia), C (certificado profesional), D (ciclo formativo) y E (curso de especialización), descriptivos de las ofertas formativas organizadas en unidades diseñadas según el Catálogo nacional de estándares de competencias profesionales y clasificados en función de la amplitud de cada oferta formativa. El mencionado catálogo es el instrumento del sistema nacional de formación profesional que ordena los estándares de competencias profesionales identificados en el sistema productivo por niveles y familias profesionales, en función de las competencias apropiadas y el estándar de calidad requerido para el ejercicio profesional, susceptibles de reconocimiento y acreditación. En ese sentido, las ofertas se organizan gradualmente, en función de la amplitud de la formación a proporcionar, desde las «microformaciones» a los títulos de formación profesional, según incluyan un único resultado de aprendizaje, uno o varios módulos profesionales, o un paquete completo de módulos profesionales, manteniendo en todo momento su carácter acumulativo y permitiendo progresar en itinerarios de formación conducentes a acreditaciones, certificados y titulaciones...”*

*... De esos cinco grados que configuran el sistema de formación profesional, hay algunos de ellos (los identificados con las letras A a C) que se relacionan directamente con la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral u otras vías, mientras que los otros dos, identificados con*

*las letras D y E, se refieren específicamente a las ofertas de formación que el sistema pone a disposición de los interesados en el ámbito propio del sistema educativo. Como dispone el no impugnado art. 82.3 del Real Decreto 659/2023, «[l]as ofertas de grado D forman parte, además del sistema de formación profesional, de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, debiendo contribuir, además de a los objetivos del sistema de formación profesional, a los previstos para este tipo de enseñanzas en dicha ley orgánica para cada uno de los grados básico, medio y superior». Respecto a las ofertas de grado E, su propia regulación (arts. 116 y ss. del Real Decreto 659/2023) pone claramente de relieve su vinculación con el sistema educativo, en cuanto que son las administraciones educativas las que implantan el correspondiente curso de especialización de formación profesional (art. 117 del Real Decreto 659/2023) ....*

La habilitación sectorial estatal es amplia y específica: la Ley Orgánica 3/2022, crea el Registro General de Centros de Formación Profesional y dispone que se constituya a partir de los datos de los registros autonómicos (arts. 19 y 20.3), exigiendo que las entidades y centros que impartan ofertas de grados A, B y C estén inscritos en el registro habilitado por la Administración competente. El Real Decreto 659/2023 concreta la inscripción de los centros en el registro autonómico correspondiente al grado o grados impartidos, habilita a las comunidades autónomas, en su artículo 168.4, para mantener un registro autonómico de formadores y prevé la coordinación e interoperabilidad con el Registro General de Centros de Formación Profesional.

Por su parte, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, y el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la

Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, regulan la formación en el trabajo, su impartición por entidades inscritas en el Registro Estatal y la coordinación con los registros autonómicos, cuando existan.

Cabe citar también la Orden TMS/369/2019 de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas y la Orden TMS/283/2019, de 12 de marzo, por la que se regula el Catálogo de Especialidades Formativas en el marco del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. A ambas se remite el proyecto, para garantizar una homogeneidad procedimental.

En el ámbito autonómico, el Decreto 21/2025, de 21 de mayo, por el que se regula la ordenación y organización del Sistema de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid prevé, en su artículo 59.2, que *“los centros del Sistema de Formación Profesional serán autorizados e incluidos en el correspondiente registro, por la consejería competente según la oferta de grados que quiera implantar la autorización e inclusión en registro de los centros por la consejería competente. 3. Esta autorización se realizará atendiendo al cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos con carácter general para los centros del Sistema de Formación Profesional y los requisitos mínimos específicos asociados a la oferta formativa que vayan a impartir”*.

En este marco, la Comunidad de Madrid ejerce competencias de ejecución administrativa y de organización de sus registros, pudiendo regular su adscripción orgánica, naturaleza electrónica, contenido mínimo, procedimientos de inscripción, modificación y baja, y

obligaciones de suministro de información a los registros estatales, con respeto a los requisitos sustantivos fijados por la normativa estatal y a la unidad de mercado en las modalidades de teleformación.

En efecto, el proyecto integra referencias a la unidad de mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y normativa autonómica de mercado abierto (Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto de la Comunidad de Madrid) y a la protección de datos (Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante, RGPD) y Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante, LOPDGDD), extremos que condicionan el ejercicio de la competencia autonómica.

Al respecto de la habilitación competencial y su ejercicio, no podemos dejar de mencionar, sin perjuicio de un posterior desarrollo a realizar, que la última versión del texto acoge la observación esencial de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y evita reproducir o innovar indebidamente sobre procesos estatales ya establecidos de modo uniforme, remitiendo, con carácter general, a la Orden TMS/369/2019 para los procedimientos comunes de acreditación e inscripción en el ámbito de la formación en el trabajo, y coordinándose con el Registro General de Centros de Formación Profesional para los grados A, B y C.

Por último, 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.**

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el citado Decreto 52/2021.

También habrá 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 (en adelante, 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 (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.



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.

El 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó el Plan Normativo para la XIII Legislatura, que no contempla el proyecto de decreto que venimos analizando. La MAIN justifica la no inclusión en dicho Plan señalando que la norma se dicta *“como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto 658/2024, de 9 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, y el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional y la Recomendación del Defensor del Pueblo de fecha 30 de enero de 2024, con el objeto de suprimir el requisito del empadronamiento en la Comunidad de Madrid para la inscripción del personal formador”*.

Conforme a lo establecido en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, *“en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación ex post por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”*.

En cuanto a la necesidad de la norma, la MAIN refiere que *“pretende la adaptación a la nueva normativa del actual Registro de Entidades de Formación Profesional para el Empleo, y del Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid, ambos creados mediante el*

*Decreto 6/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los registros de entidades de formación profesional para el empleo y de formadores de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, en relación con los requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Formadores, el Defensor del Pueblo emitió Recomendación, con fecha 30 de enero de 2024, en el sentido de suprimir el requisito de estar empadronado en la Comunidad de Madrid, basado en el principio de la libre circulación de personas trabajadoras recogido en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, con el fin de facilitar e impulsar su movilidad geográfica. Como consecuencia, se atenderá a todos los ciudadanos que soliciten su inscripción en el mismo, con independencia de su lugar de residencia e informándoles sobre el ámbito territorial en el que el formador pretende desarrollar su actividad, en este caso, la Comunidad de Madrid.*

*Además, para los solicitantes, se establece, en el procedimiento de inscripción en el Registro de Formadores, la posibilidad de otorgar el consentimiento expreso para el tratamiento de los datos de carácter personal, con el objeto de facilitar su consulta y, así, servir como un medio de intermediación laboral”.*

Por lo que respecta a la evaluación *ex post*, cabe recordar que esta Comisión Jurídica Asesora ha venido insistiendo, entre otros, en su dictamen 165/25, de 23 de marzo, sobre la importancia de la evaluación *ex post* de las normas jurídicas, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro.

Al respecto, la MAIN señala que “la evaluación incluye, como indicadores específicos, el número de centros de formación, el número de formadores, así como los procedimientos de baja iniciados de oficio. Todo ello sin perjuicio de que esta Dirección General revise

*anualmente si estos indicadores son suficientes para la evaluación ex post, y, en su caso, modifique o defina nuevos indicadores”.*

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 y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 de la LPAC.

En este caso, con fecha 30 de septiembre de 2024, se publicó en el Portal de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid la documentación relativa al presente proyecto, iniciándose el plazo de presentación de aportaciones, durante 15 días hábiles, del 1 de octubre al 21 de octubre de 2024.

Durante el referido plazo, tal y como resulta del expediente, realizó alegaciones la Asociación Nacional de la Formación para el Empleo (AFOREN), en las que manifiesta su conformidad con la supresión del requisito de empadronamiento en la Comunidad de Madrid para la inscripción en el registro de formadores, solicita la creación de un registro de formadores de ámbito estatal, y propone un convenio colectivo para los formadores de grados A, B y C, propuestas, estas dos últimas, que la MAIN considera, en cuanto a la primera de ellas, que excede las competencias de la Comunidad de Madrid y, en cuanto a la segunda, que queda fuera de lo regulado en el presente proyecto.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que ostenta las competencias en la materia, conforme lo establecido en el artículo 3 del Decreto 38/2023, de 23 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. En concreto, se ha promovido por la Dirección

General de Formación, a la que artículo 29 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, le atribuye la competencia para la acreditación y el registro de las entidades y centros de formación profesional y de formación para el trabajo y de formadores.

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 seis memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por la directora general de Formación, la última fechada el 23 de octubre de 2025. 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 que figura en el expediente remitido, contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto presupuestario y a la incidencia en los capítulos de gasto asignados, para destacar que no

se derivan impactos presupuestarios y económicos apreciables. En este sentido, el informe de la Dirección General de Presupuestos de 6 de octubre de 2025, incorporado al expediente, refiere que *“se entiende que la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo desempeñará las competencias que le otorga la norma con los medios materiales y personales de que dispone”*.

De igual modo, se señala que *“atendiendo a lo indicado por la Dirección General de Economía, no procede la emisión de informe de Impacto Económico y Regulatorio”*.

No obstante, la memoria debería detallar el coste de implantación y mantenimiento de los registros, el dimensionamiento de recursos (humanos y técnicos), el plan de interoperabilidad con el registro estatal y los indicadores relativos a los tiempos de tramitación, con revisión periódica.

En este punto, cabe señalar que la Memoria confunde tales conceptos con las denominadas *“Cargas administrativas”*, pues señala que *“lo dispuesto en este proyecto no plantea la creación de nuevas cargas administrativas. Los procedimientos administrativos que pueden derivarse de las acreditación e inscripción en el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo, gestión del Catálogo de Especialidades Formativas e inscripción en el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid ya existen, así, las tareas administrativas asignadas a diferentes unidades de la Dirección General de Formación como órgano competente en esta materia son:*

- *Acreditación e inscripción de entidades y centros de formación para el empleo.*
- *Gestión del Catálogo de Especialidades Formativas.*

*– Inscripción del personal formador, ya sea con perfil de formador o de personal experto”.*

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 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 la Mujer y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el 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.

Asimismo, se ha recabado informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, a tenor del artículo 3.1.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea, y que le atribuye, entre otras funciones, *“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”*.

Con fecha 23 de diciembre de 2024, el Consejo ha remitido su informe, en el que recoge las observaciones formuladas al proyecto de decreto por algunos de sus vocales, siendo valoradas en la MAIN.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 e) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se ha emitido el informe 92/2024 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería, de 19 de septiembre de 2024.

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 el informe de 4 de julio de 2025, formulando algunas observaciones al proyecto, varias de carácter esencial, que han obligado a una modificación sustancial del proyecto, y que han sido acogidas en parte en la norma propuesta, tal y como recoge la última MAIN.

De modo general, cabe resaltar cómo el informe indica que, para ajustarse a la distribución de competencias en materia laboral establecida en el artículo 149.1.7 de la CE, según la interpretación del

Tribunal Constitucional, la norma autonómica por la que se cree este registro deberá limitarse a regular su adscripción orgánica y funcionamiento interno, remitiéndose en todo lo demás a la normativa estatal, sin intentar reproducir o adaptar sus preceptos.

En este sentido, la última versión del proyecto incorpora las modificaciones propuestas por la Abogacía General en los siguientes términos: a) ajuste del título para reflejar con precisión el doble objeto (“Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo” y “Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid”); b) supresión, en el Capítulo I, de preceptos que reproducían procedimientos ya regulados por la Orden TMS/369/2019, evitando duplicidades, y por incurrir en injerencia en competencias estatales (art. 149.1.7 CE); c) nueva redacción del artículo 4 para integrar explícitamente los repositorios electrónicos (certificados profesionales y Catálogo de Especialidades) y clarificar la extensión curricular entre grados; d) nueva redacción del artículo 5, con remisión expresa a los procesos comunes estatales y definición de la interoperabilidad y suministro de datos con el Registro General de Centros de FP y el Registro Estatal de Entidades de Formación; y e) correcciones de técnica normativa (numeración, estilo y coherencia interna) y precisión del régimen de publicidad y protección de datos.

En definitiva, y en atención al referido informe de la Abogacía General, la última versión del proyecto evita reproducir o innovar indebidamente sobre procesos estatales ya uniformados, remitiendo, con carácter general, a la Orden TMS/369/2019 para los procedimientos comunes de acreditación e inscripción en el ámbito de la formación en el trabajo, en los términos que veremos posteriormente.

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, salvo por las secretarías generales técnicas de las consejerías de Sanidad (en este caso, por la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente) y de Educación, Ciencia y Universidades (por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial) los días 16 y 18 de diciembre de 2024, respectivamente, cuyas observaciones son adecuadamente contestadas en la MAIN.

Consta también el informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 6 de octubre de 2025, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera 1 de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 en relación con el artículo 5.1.k) 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.

De igual modo, ha emitido informe la Dirección General de Recursos Humanos, el 10 de octubre de 2025, a tenor de lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 y en el artículo 7 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.

Consta en el expediente también el informe de 17 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de

Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid [artículo 4.g) y criterio 12], y al Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, (artículo 9.2.f), en particular, al tratarse de la regulación de nuevos procedimientos administrativos o las modificaciones de los ya existentes.

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 7 de abril de 2025.

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 6 de febrero de 2025, de la directora general de Formación, el proyecto de decreto se sometió al trámite de información pública, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, durante el periodo comprendido entre el 10 y el 28 de febrero de 2025.

El grupo de trabajo permanente del Consejo para el Dialogo Social informó el 4 de marzo de 2025 que tanto CEIM como UGT no habían realizado ningún tipo de aportación ni respuesta. Por su parte, a través del registro electrónico, con fecha 28 de febrero de 2025, la Unión Sindical de Madrid Región de CCOO, formuló diversas

alegaciones en relación, tanto con el artículo 5 c, "*Funciones*", una de las cuales ha sido incorporada al texto del proyecto, como con el artículo 18, precepto que se ha suprimido en la última versión del proyecto, en aplicación del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

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

Entrando en el análisis del contenido de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva, que cumple en general 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. Resulta, sin embargo, demasiado extensa.

En efecto, debe recordarse que, de acuerdo con la citada directriz, la parte expositiva "*resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto*" y "*se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas*". Algunos párrafos son extensos y encadenan varias remisiones normativas, lo que dificulta la lectura. Las directrices aconsejan redacción clara, precisa y directa, evitando transcripciones largas o reiteraciones.

Además, en varios apartados se reproducen artículos con todo detalle, que podrían sintetizarse, manteniendo la esencia habilitante sin transcribir fragmentos extensos.

Se incorpora así a la parte expositiva un texto que, si bien resulta adecuado en la MAIN para justificar la necesidad y

oportunidad de la norma, resulta muy extenso cuando se incorpora como parte expositiva del proyecto de decreto, tal y como ya indicábamos al respecto en el dictamen 444/25, de 24 de septiembre.

Por otro lado, la citada parte expositiva justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. Además, menciona también los trámites realizados, si bien cabe señalar que, aunque de acuerdo con la directriz 13 deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin que resulte necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma.

En cuanto a la formula promulgatoria, se ajusta a la redacción de la directriz 16, con la adecuada mención al dictamen de este órgano consultivo.

Entrando ya al análisis del contenido del proyecto de norma y siguiendo un orden sistemático, dentro del capítulo I, su artículo 1 determina el objeto del decreto y delimita los dos ámbitos regulados: el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo, y el Registro de Formadores. Esta dualidad se corresponde con el esquema normativo estatal: la LO 3/2022 y el RD 659/2023 exigen la acreditación e inscripción de centros en registros autonómicos interoperables con el Registro General de Centros de Formación Profesional. Por otro lado, la formación en el trabajo se canaliza a través del Registro Estatal de Entidades de Formación (Orden TMS/369/2019) y la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (RD 438/2024), con coordinación autonómica.

La adscripción a la dirección general competente en materia de formación y la naturaleza electrónica del registro encajan en la

potestad de autoorganización, respetando la LPAC y las exigencias de interoperabilidad registral.

Cabe señalar que, si bien la Abogacía General sugiere, desde una perspectiva de técnica organizativa, la conveniencia de separar en dos registros (uno para grados A, B y C y otro para formación en el trabajo) dada la distinta autoridad estatal de destino de la información, no se aprecia contradicción jurídica en la opción autonómica de gestión unificada bajo un único registro, siempre que se garantice la plena interoperabilidad, la exactitud y el suministro diferenciado de datos a los respectivos registros estatal y general. Esta opción de un único registro se ajusta a los principios de simplificación y eficiencia y no invade competencias estatales.

Ahora bien, para una compatibilidad estricta con la LO 3/2022, convendría que el título y el contenido de este artículo distinguieran con nitidez el régimen de “*acreditación*” (Grado C) del de “*inscripción*” (formación en el trabajo), y anticiparan el arrastre curricular a B y A del mismo currículo (la acreditación para Grado C conlleva la acreditación correlativa de Grado B y A del mismo currículo), evitando una interpretación errónea.

En cuanto al artículo 2, relativo al ámbito de aplicación, el precepto fija criterios de conexión territorial de las solicitudes según la modalidad de impartición (presencial, semipresencial, virtual/teleformación) y la ubicación de centros fijos o móviles. Esta técnica, que vincula la competencia autonómica a la localización efectiva del centro de impartición o, en su caso, a elementos como el domicilio social/fiscal y centros de apoyo, es coherente con la Orden TMS/369/2019 (criterios de inscripción en el Registro Estatal) y con el reparto de funciones Estado-CCAA. La sujeción de centros asociados y centros móviles remite correctamente al RD 659/2023 (art. 60 y disposiciones adicionales sobre implantación territorial).

En teleformación, la disposición adicional quinta de la Orden TMS/369/2019 y el RD 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, orientan los requisitos técnicos y metodológicos, lo que respalda el criterio de conexión por centro de apoyo y por sede administrativa. Ahora bien, la mención al domicilio social/fiscal como criterio de conexión debe compatibilizarse con la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (arts. 5, 18 y 19) y con los principios del mercado abierto autonómico, para evitar cargas duplicadas y asegurar la libre prestación interterritorial.

Además, la norma utiliza conjuntamente los términos “*virtual*” y “*teleformación*”. A efectos de técnica jurídica y de coordinación con la normativa estatal de formación para el empleo, conviene el uso de “teleformación” cuando se trate del ámbito laboral y del término “*virtual*” en el contexto del Sistema de Formación Profesional (sin perjuicio de los que señalaremos a continuación en relación con dicho término), evitando solapamientos.

El artículo 3 determina la naturaleza administrativa, electrónica, gratuita, no constitutiva y pública de ambos registros, con sujeción a los límites derivados de la normativa de protección de datos. La calificación no constitutiva del asiento registral, conforme al artículo 3.3 del proyecto, es coherente con la LO 3/2022: la habilitación para impartir deriva de acreditar/inscribir conforme a los requisitos sustantivos; el asiento documenta dicha habilitación y permite el control y la transparencia, pero no crea por sí mismo la capacidad de impartir. En todo caso, sería recomendable precisar que el asiento registral no es constitutivo del título habilitante, pero que la acreditación/inscripción es condición previa para impartir, conforme a la normativa estatal, a fin de evitar contradicciones.

La publicidad y el tratamiento de datos (art. 3.5) requieren mayor concreción de niveles de acceso, base jurídica específica de difusión de datos personales y medidas de minimización, separando información pública de la reservada; y articulando la interoperabilidad con registros estatales bajo garantías. Debe ajustarse a los principios del RGPD y de la LOPDGDD: difusión limitada a datos estrictamente necesarios, anonimización en publicaciones generales y transparencia frente a personas interesadas y administraciones competentes.

Entrando ya en el análisis del capítulo II, el artículo 4 define los elementos que integran el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo y su coordinación con los correspondientes registros estatales. Integra como componentes del registro a las entidades y centros acreditados para impartir, al menos, un grado C del Sistema de Formación Profesional, en modalidades presencial, semipresencial o “virtual”, y dispone que la acreditación de un grado C implica la correspondiente acreditación del grado B y del grado A que sean parte del mismo currículo.

Incluye, por tanto, a las entidades y centros de formación en el trabajo inscritos, al menos, para una especialidad formativa del Catálogo de Especialidades Formativas, en modalidades presencial, de teleformación o mixta. Añade dos repositorios electrónicos de referencia: el repertorio de certificados profesionales y el Catálogo de Especialidades Formativas y prevé la remisión de los datos comunes necesarios al Registro General de Centros de Formación Profesional y al Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo, conforme a su normativa.

Al respecto del precitado artículo, se recomienda sustituir el término “*virtual*” por la terminología utilizada en la normativa de referencia: “*teleformación*”, “*semipresencial*” y “*mixta*”. El término

*“virtual”* no aparece definido de manera homogénea en el marco regulatorio ya expuesto y puede generar confusión.

Por otro lado, y en cuanto al alcance de la acreditación de grado C, cabe señalar que, cuando el precepto dispone que la acreditación de un grado C *“implicará”* la correspondiente acreditación de los grados B y A, debe vincularse de forma expresa a los módulos/bloques que forman parte del mismo currículo, *“en los términos establecidos en su normativa reguladora”*, de modo que debe evitarse que se interprete como una habilitación automática para cualquier oferta de B y A ajena al itinerario del grado C acreditado, preservando los requisitos específicos que correspondan.

En cuanto a la naturaleza de los repositorios, y para evitar confusión sobre su eficacia jurídica, conviene calificarlos como *“instrumentos electrónicos de referencia vinculados al registro”*, diferenciándolos de los asientos registrales, que sí producen efectos administrativos.

Además, cabe señalar que, si bien la rúbrica del precepto incluye la referencia a los *“asientos registrales”*, el texto no tipifica los asientos del Registro de Entidades y Centros (incluyendo alta, modificación, baja), al contrario de lo que sí realiza posteriormente con el Registro de Formadores, circunstancia que podría dificultar la certificación de asientos prevista en el artículo 3.6.

En relación con el artículo 5, *“Procedimientos de acreditación e inscripción”*, el precepto incluye una cláusula de remisión general a la Orden TMS/369/2019 para regular los procedimientos comunes de acreditación e inscripción de entidades y centros. En efecto, y a partir del informe de la Abogacía General, el texto opta por remitir la determinación de los trámites administrativos (solicitud, documentación, evaluación, resolución, modificaciones y bajas) a una norma estatal ya consolidada, especialmente en el ámbito de la



formación en el trabajo y las especialidades del Catálogo de Especialidades Formativas.

La remisión a la Orden TMS/369/2019 es adecuada para el bloque de *“formación en el trabajo”*, pues dicha orden regula el Registro Estatal de Entidades de Formación y los procedimientos de acreditación/inscripción por especialidad y modalidad (presencial, teleformación, mixta), incluyendo centros móviles, estableciendo la documentación, requisitos técnicos y coordinación con el registro estatal. Ahora bien, el registro autonómico del proyecto también cubre la acreditación/autorización de entidades y centros para impartir ofertas de los grados A, B y C del Sistema de Formación Profesional. Ese ámbito se rige principalmente por la Ley Orgánica 3/2022 y el Real Decreto 659/2023, además de la normativa autonómica de desarrollo. Por ello, una remisión única a la Orden TMS/369/2019 no es suficiente para cubrir de forma completa los procedimientos relativos a los grados A, B y C.

La técnica de remisión evita duplicidades y favorece la coordinación con el Registro Estatal en formación en el trabajo, pero, al no distinguir entre los procedimientos para especialidades del Catálogo (empleo/formación en el trabajo), y los procedimientos para la acreditación/autorización de centros que impartan grados A, B y C, se genera un vacío regulatorio respecto de estos últimos (órgano competente, fases, plazos, silencio, documentación específica y publicación de resoluciones).

Esta consideración tiene carácter esencial.

El capítulo III, *“Del Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid”*, comienza con el artículo 6, que determina las funciones del registro, que inscribe formadores para los grados A, B y C, conforme al artículo 168 del RD 659/2023, diferenciando formadores y *“personal*

*experto*” (cuando la experiencia acreditada suple o complementa la titulación). Inscribe, también, formadores de especialidades de formación en el trabajo según los programas del Catálogo (Orden TMS/283/2019), con requisitos adicionales en teleformación (RD 694/2017 y disposición adicional quinta de la Orden TMS/369/2019). Completa sus funciones con las correspondientes a la actualización, custodia, soporte a unidades gestoras, colaboración interadministrativa, supervisión *ex post* del cumplimiento y emisión de certificaciones.

La facultad de requerir información “*en cualquier momento*” habilita, en los términos que señalábamos anteriormente, para realizar controles *ex post* necesarios para depurar inscripciones, en especial las derivadas del silencio estimatorio que configura el artículo 12 del proyecto, y se corresponde también con el principio de verificación de declaraciones responsables.

No obstante, la función recogida en la letra g) “*intermediar en el ámbito laboral con organismos públicos y entidades privadas...*” excede de la función típica de un registro administrativo (que es de orden certificante, publicitario y ordenador de datos). La intermediación laboral es una función propia de los servicios públicos de empleo y de las entidades colaboradoras, no del registro como tal, por lo que se recomienda eliminar o bien reconducir esta función para no desnaturalizar el registro ni invadir competencias.

En todo caso, esta función ha de interpretarse en conjunción con la publicidad y los límites de acceso del registro, que determinan el uso de datos personales para fines legítimos y proporcionados, y con la exigencia de consentimiento expreso del formador, prevista en el artículo 11 h) del proyecto, para el tratamiento de sus datos personales y para facilitar la intermediación laboral. Es decir, el propio artículo 11 permite la consulta de datos para tal intermediación, condicionada al consentimiento expreso.

Por lo que respecta al artículo 7, relativo al contenido del Registro de Formadores, los datos incluidos (identificación, titulación, experiencia, competencia docente, especialidades, modalidades y habilitación en teleformación) son pertinentes y necesarios para verificar el cumplimiento de los requisitos estatales. La distinción entre “*formador*” y “*personal experto*” es coherente con el RD 659/2023 (“personal experto” del art. 168.1 c). La referencia a especialidades y su codificación responde al sistema estatal del Catálogo de Especialidades Formativas (Orden TMS/283/2019), que define variables de identificación y especificaciones técnico-pedagógicas, incluidas las relativas a requisitos mínimos del formador.

La diferenciación de modalidades (presencial/virtual/teleformación) es conforme con la regulación estatal de la teleformación en el ámbito laboral y con los procesos de acreditación/inscripción regulados por la Orden TMS/369/2019 (que incluye previsiones específicas para teleformación y su acreditación documental), lo que hace pertinente que el Registro recoja tal modalidad.

En todo caso, la presencia de datos de contacto y domicilio requiere aplicar en la práctica el régimen de publicidad con límites (RGPD/LOPDGDD) y los consentimientos que el procedimiento de inscripción prevé, entre otros, como hemos dicho, para facilitar la intermediación en el ámbito laboral, siempre bajo una base jurídica adecuada y con minimización de datos.

En cuanto al artículo 8, determina los asientos registrales. Se prevén tres tipos de asientos: de alta (tras cumplir los requisitos y el procedimiento, con asignación de número registral individualizado), de modificación (de datos de una inscripción) y de baja (con causas tasadas). El precepto incorpora una tipología de asientos y causas de

baja que permite adaptar el registro a cambios normativos estatales y mantener su veracidad, bajo las garantías procedimentales de la LPAC y en coordinación con los registros estatales en materia de formación.

En efecto, en cuanto a las causas de baja, se contemplan la renuncia voluntaria; cambios en los requisitos exigidos por la normativa aplicable al correspondiente certificado profesional, módulo, bloque o programa de especialidad; incumplimiento por inexactitud o falsedad en los datos/documentación; derogación o modificación de los grados A, B o C; y baja o modificación de la especialidad formativa.

La referencia a *“cambios en los requisitos establecidos en la normativa que regula el correspondiente certificado profesional, módulo profesional, bloque formativo o programa formativo”* implica una conexión directa con la normativa estatal que define dichos requisitos (RD 659/2023 para Formación Profesional de los grados A, B y C, y Orden TMS/283/2019 para las especialidades del Catálogo), de modo que una modificación o derogación estatal puede determinar la inelegibilidad sobrevenida o la necesidad de adaptar/acotar la habilitación, motivando una baja o modificación registral.

Por su parte, la posibilidad de baja por *“derogación o modificación del grado A, B o C”* refleja el principio de coordinación con el currículo y la ordenación estatal, con el fin de evitar la existencia de habilitaciones que ya no se ajustan al marco vigente tras las actualizaciones normativas del Sistema de Formación Profesional.

De igual modo, la baja por *“baja o modificación de la especialidad formativa”* es coherente con la lógica del Catálogo estatal, que puede actualizar, incorporar, suprimir o alterar especialidades, con efectos en las habilitaciones del personal formador, si bien cabe corregir la redundancia que deriva de la doble utilización del término *“baja”*.

En el ámbito procedimental, como veremos, el decreto (artículos 12, 13 y 14) remite a la LPAC para la tramitación de la inscripción, modificación y baja, y fija reglas específicas de caducidad para la baja de oficio, de modo que asegura el respeto a las garantías de audiencia, motivación y plazos previstas en el procedimiento administrativo común.

La necesidad de coordinar la información con los registros estatales (General de Centros y Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo) supone que las modificaciones/bajas por cambios estatales se reflejen oportunamente en el ámbito autonómico, conforme al intercambio de “*datos comunes*” entre registros.

Continuando con el análisis del articulado, el artículo 9 establece los requisitos para solicitar la inscripción en el Registro de Formadores.

El precepto permite solicitar la inscripción para impartir los grados A, B y C, a quienes cumplan los requisitos del artículo 168.1 del Real Decreto 659/2023, y los requisitos específicos de cada módulo profesional o bloque formativo establecidos en la norma reguladora del grado de que se trate. Para impartir especialidades formativas del Catálogo, puedan solicitar la inscripción quienes cumplan las prescripciones de los programas formativos de cada especialidad (requisitos técnico pedagógicos y de competencia docente específicos por especialidad).

Esta remisión a requisitos estatales tiene su fundamento directo en el Real Decreto 659/2023 (artículo 168, para formadores en ofertas de Formación Profesional fuera del sistema educativo) y en la Orden TMS/283/2019, que define las variables y especificaciones técnico-pedagógicas por especialidad, incluyendo requisitos mínimos del formador.

En cuanto a las formas de acreditación, el proyecto dispone que los requisitos se acreditarán por titulación o por experiencia profesional, según la normativa que regule cada grado o programa formativo de la especialidad, en línea con el artículo 168 del RD 659/2023 (titulaciones, certificaciones o experiencia para “*personal experto*”) y con los programas formativos del Catálogo.

En teleformación de especialidades, el precepto exige los requisitos de la disposición adicional quinta de la Orden TMS/369/2019, que prevé exigencias específicas vinculadas a la competencia en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y a la experiencia/formación en la modalidad. En este punto, como medio de prueba de la formación/experiencia en teleformación, cabe tener en cuenta el Decreto 94/2024, de 2 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para la acreditación de la competencia digital docente en la Comunidad de Madrid, desarrollado por la Orden 2031/2025, de 11 de junio, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

En definitiva, la configuración “*titulación/experiencia*” respeta la habilitación estatal: el RD 659/2023 regula los perfiles de formador y personal experto para grados A-C; la Orden TMS/283/2019 concreta por especialidad las exigencias para formadores; y la Orden TMS/369/2019 disciplina los procesos comunes y condiciones de teleformación en el registro estatal.

El artículo 10 regula la “*solicitud de inscripción*”, sobre la base de tres elementos fundamentales: la sujeción previa a los requisitos del artículo 9, la tramitación electrónica obligatoria y el uso de un modelo normalizado en sede electrónica. Así, exige que quienes deseen inscribirse y cumplan los requisitos del artículo 9 presenten solicitud para cada módulo profesional, bloque formativo o especialidad, conforme a un modelo normalizado y dirigida a la persona titular de la dirección general competente en materia de formación.

De igual modo, impone que el personal formador se relacione por medios electrónicos con el Registro de Formadores, en aplicación del artículo 14.3 de la LPAC (*“... para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos...”*).

En definitiva, el artículo 10 opera como cauce procedimental que se activa sólo si se acreditan los requisitos del artículo 9, diferenciados por tipo de oferta.

El artículo 11, por su parte, regula la acreditación del cumplimiento de los requisitos. La documentación exigida (identificación, titulación o equivalencia, experiencia acreditada por contratos/certificados e informe de vida laboral, competencia docente, requisitos de teleformación, documentación específica por especialidad) resulta conforme con la exigida a tales efectos en el ámbito estatal.

La Administración debe aplicar el artículo 28 de la LPAC y no exigir documentos que obren ya en su poder, así como realizar consultas interadministrativas para verificar los datos existentes en los registros públicos, en el ejercicio de una obligación legal en cuanto al tratamiento de los datos.

En cuanto a la tramitación y finalización del procedimiento, aparece recogida en el artículo 12 del proyecto.

Se fija un plazo máximo de seis meses para resolver y se establece el silencio administrativo estimatorio en defecto de resolución expresa, produciéndose, en tal caso, la inscripción del formador y su habilitación para los módulos, bloques y especialidades respecto de las que acredite requisitos. La opción por el silencio positivo es compatible con la regla general de la LPAC, al no existir

una previsión legal básica que imponga un silencio desestimatorio en esta materia, si bien exige reforzar la verificación *ex ante* y el control *ex post*, con capacidad de inspección y de revocación ágil ante inexactitudes o cambios en los requisitos.

En todo caso, el régimen de silencio positivo se equilibra con las potestades de verificación, modificación y baja que establece el proyecto (artículos 6, 8, 13 y 14), y con la potestad de revisión de actos (revocación, declaración de lesividad, revisión de oficio, según la LPAC) para depurar inscripciones irregulares detectadas a posteriori, cuya mención en el texto tampoco consideramos que pudiera resultar superflua.

En relación con la potestad de revisión de oficio por causa de nulidad de las inscripciones realizadas en el Registro de Formadores, esta Comisión Jurídica Asesora tiene constancia de su ejercicio reiterado por parte de la Administración, por aplicación del artículo 47.1 f) de la LPAC, que alude a “*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”. Al respecto, cabe citar los dictámenes 527/25, de 16 de octubre o 349/22, de 7 de junio, entre otros muchos.

No obstante, el establecimiento en el artículo 12.4 del proyecto de un silencio administrativo estimatorio exige reforzar la verificación *ex ante* y el control *ex post*, con capacidad de inspección y de revocación ágil ante inexactitudes o cambios en los requisitos.

El artículo 13 regula los supuestos de modificación de datos registrados. Se reconoce el deber de comunicación de cambios y la actuación de oficio, con audiencia, cuando la Administración detecte alteraciones no notificadas. La norma respeta los principios de eficiencia y proporcionalidad, evitando exigencias documentales redundantes, en línea con el artículo 28 de la LPAC. No obstante, sería



conveniente introducir un plazo orientativo de resolución para los supuestos de modificación, con el fin de reforzar la seguridad jurídica.

Por su parte, el artículo 14 regula el procedimiento de baja en el registro, de oficio o a instancia de parte, con un plazo máximo de tres meses y establecimiento de un régimen de caducidad, conforme al artículo 25 de la LPAC. Si bien el precepto no lo contempla, es preceptivo el trámite de audiencia en la baja de oficio, pues, como señalábamos anteriormente, en el ámbito procedimental, la remisión a la LPAC para la tramitación de la inscripción, modificación y baja asegura el respeto a las garantías de audiencia, motivación y plazos previstas en el procedimiento administrativo común.

En todo caso, la inclusión de medidas cautelares proporcionadas (como la suspensión parcial), sin recurrir de inmediato a una baja definitiva, podría mejorar la eficacia del registro.

En cuanto a la parte final de la norma, la disposición transitoria única ordena la aplicación de la normativa anterior a las solicitudes presentadas bajo su vigencia, y del nuevo régimen a las posteriores, preservando la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Por su parte, la disposición derogatoria única deroga la normativa autonómica anterior incompatible (el Decreto 6/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los registros de entidades de formación profesional para el empleo y de formadores de la Comunidad de Madrid), si bien opta por introducir también una cláusula derogatoria genérica respecto a normas de igual o inferior rango que se le opongan, contraviniendo lo dispuesto en la Directriz 41 del Acuerdo de 2005.

La disposición final primera faculta al titular de la consejería competente en materia de formación para dictar cuantas disposiciones

sean necesarias para el desarrollo del decreto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Por su parte, la disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación oficial.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa referidas, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones:

La palabra “CAPÍTULO” aparece sin tilde en las rúbricas de los diferentes capítulos del texto.

En cuanto a las erratas y correcciones gramaticales:

- Artículo 1.1 (objeto): *“Es objeto del este decreto”* por *“Es objeto de este decreto”*.
- Disposición derogatoria única: *“en el este decreto”* por *“en este decreto”*.
- Artículo 4: *“Sistema Formación Profesional”* por *“Sistema de Formación Profesional”*.
- Artículo 12.3 (preposición omitida): *“a partir de la fecha de presentación de la solicitud registro electrónico de la Comunidad de Madrid”* por *“a partir de la fecha de presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid”*.

- Artículo 13.2 (preposición omitida): *“según el modelo aprobado por orden la dirección general competente”* por *“según el modelo aprobado por orden de la persona titular de la dirección general competente”*.

Cabe hacer referencia también a la numeración, listados y siglas:

- Duplicidad de letras en el artículo 6 (funciones), donde aparecen dos apartados “c”).

- Salto de letra en el artículo 11 (documentación), pues tras la letra “b)” se pasa a la “d)”, lo que obliga a reordenar el listado.

- Determinación inicial de siglas: En el artículo 7, se introducen las siglas “DNI o NIE”, cuando debería figurar inicialmente *“Documento Nacional de Identidad (DNI) o Número de Identidad de Extranjero (NIE)”*, y usar la sigla a partir de entonces de manera uniforme.

En cuanto al uso de mayúsculas y minúsculas en las denominaciones, es preciso unificar las denominaciones de registros y órganos, empleando las mayúsculas solo cuando corresponda por la denominación oficial.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de ellas 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 regula el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo y el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid”*.

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

Madrid, a 26 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 621/25

Excma. Sra. Consejera de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid