



A.G.- 28/2025

INFC.: 2025/1039

S.G.C.- 51/2025

S.J.:114/2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno sobre el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional y de Formación en el Trabajo, y el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- A la citada petición de informe, recibida el 24 de abril de 2025, se acompañaba la siguiente documentación:

- El señalado proyecto de decreto, fechado el 14 de abril de 2025 (así como dos versiones anteriores, ambas del 4 de marzo de 2025).
- Resolución de 21 de agosto de 2024, de la Ilma. Sra. Directora General de Formación, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de consulta pública.





- Ficha relativa al trámite de consulta pública del proyecto de decreto, suscrita por los Ilmos. Sres. Viceconsejeros de Economía y Empleo, y de Presidencia y Administración Local, con fechas 25 de agosto y 4 de septiembre de 2024, respectivamente.
- Certificación emitida el 25 de septiembre de 2024 por la Ilma. Sra. Secretaria General del Consejo de Gobierno, relativa a la autorización previa de este órgano para publicar el proyecto de decreto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a los efectos del trámite de consulta pública.
- Observaciones presentadas durante el trámite de consulta pública por la Asociación Nacional de Formación para el Empleo (AFOREN), sin fecha.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social correspondiente al trámite de consulta pública del proyecto de decreto, suscrito el 22 de octubre de 2024 por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Economía y Empleo.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 9 de diciembre de 2024.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) el 9 de diciembre de 2024.
- Informe de impacto económico y regulatorio, elaborado por la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) el 13 de diciembre de 2024.
- Informe 92/2024 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 17 de diciembre de 2024.





- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 17 de diciembre de 2024, acompañado de los formularios validados por este centro directivo.
- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de 23 de diciembre de 2024.
- Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 10 y 27 de diciembre de 2024 por las Consejerías de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de Cultura, Turismo y Deporte, de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de Digitalización y de Presidencia, Justicia y Administración Local, en las que sus respectivas Secretarías Generales Técnicas manifiestan la voluntad de no formular observaciones al proyecto de decreto, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).
- Observaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Sanidad (Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente) y de Educación, Ciencia y Universidades (Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial) los días 16 y 18 de diciembre de 2024, respectivamente, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021.
- Resolución de 6 de febrero de 2025, de la Ilma. Sra. Directora General de Formación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante un plazo de quince días hábiles.





- 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.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social correspondiente al trámite de audiencia e información pública del proyecto de decreto, suscrito el 4 de marzo de 2025 por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Economía y Empleo.
- Cinco versiones de la Memoria de análisis del impacto normativo del proyecto de Decreto, firmadas por la Ilma. Sra. Directora General de Formación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) los días 11 de septiembre y 27 de noviembre de 2024, y 6 de febrero, 14 de marzo y 11 de abril de 2025.
- Finalmente, se aportaba el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 7 de abril de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- EL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA FORMACIÓN EN EL TRABAJO.

El análisis del decreto proyectado requiere exponer brevemente el marco normativo aplicable al Sistema de Formación Profesional y a la Formación en el Trabajo, a lo que se dedicarán las siguientes líneas.

- **El Sistema de Formación Profesional**

La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (en adelante, L.O. 3/2022) señala en su exposición de motivos (ap. III):





“La base de nuestro ordenamiento en materia de formación profesional, la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, creó un Sistema de Formación Profesional ligado al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que supuso un indudable avance. Pero los dos sistemas creados desde entonces, la formación profesional del sistema educativo, con sus correspondientes ciclos formativos, y la formación profesional para el empleo, a través de los certificados de profesionalidad, no sirven para dar una respuesta eficaz, veinte años después, a las necesidades y al modelo que la nueva economía requiere. Su división en dos subsistemas destinados a diferentes colectivos, sin relación entre ellos, es fuente de limitaciones importantes en la cualificación y recualificación profesional en España (el subrayado es nuestro)”.

Con esa justificación, la L.O. 3/2022 derogó la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional (en adelante, L.O. 5/2002) y llevó a cabo *“una transformación global del Sistema de Formación Profesional, que, a través de un sistema único de formación profesional (...) acompañe a las personas desde el sistema educativo y durante toda su vida laboral, superando los dos subsistemas independientes existentes hasta ahora”* (E.M. ap. IV y V).

Con el fin de alcanzar tales objetivos, se ha configurado legalmente 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 y estructurado en una doble escala: por un lado, cinco grados ascendentes (A, B, C, D y E), descriptivos de las ofertas formativas organizadas en unidades diseñadas según el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales; y, por otro lado, tres niveles de competencia profesional (1, 2 y 3) en función de los conocimientos, iniciativa, autonomía y complejidad de las tareas, aplicables en cada una de las ofertas de formación profesional (art. 5.3 de la L.O. 3/2022).

Los grados en que se estructura la oferta del Sistema de Formación Profesional se recogen en los artículos 4 y siguientes 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) en los siguientes términos:

- Grado A: acreditación parcial de competencia o microacreditaciones (arts. 53 a 57 y 144).
- Grado B: certificado de competencia (arts. 58 a 66 y 145).
- Grado C: certificado profesional (arts. 67 a 81 y 146).
- Grado D: ciclos formativos de grado básico, de grado medio o de grado superior (arts. 82 a 115 y 147).
- Grado E: cursos de especialización, de grado medio o de grado superior (arts. 116 a 125).

De estas enseñanzas, recogidas en el Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional¹, solo forman parte del sistema educativo las correspondientes a los grados D (ciclos formativos) y E (cursos de especialización), que se regulan en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, L.O. de Educación). A esta última ley se remite la L.O. 3/2022 al dictar las reglas generales aplicables a los ciclos formativos de grado D (art. 39.1) y a los cursos de especialización de grado E (arts. 51 y ss.). Como dispone el artículo 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).

¹ Catálogo regulado en los artículos 12 a 14 del Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero, por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones.





Precisamente porque los grados D y E se enmarcan en el sistema educativo, corresponde a las administraciones educativas el establecimiento de los currículos correspondientes (arts. 7, ap. 2 y 5, y 10.2 del Real Decreto 659/2023)². Y la superación de estas enseñanzas da derecho a la obtención del correspondiente título del sistema educativo no universitario (art. 137.5 del Real Decreto 659/2023).

Por el contrario, los currículos correspondientes a los Grados A, B y C -asimilables a la antigua “formación profesional para el empleo” de la L.O. 5/2002-, se establecen por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y se ejecutan por las administraciones autonómicas competentes en materia de empleo, que pueden, excepcionalmente, incorporar módulos profesionales o complementos formativos atendiendo a la realidad socioeconómica del territorio y a las necesidades de su tejido empresarial (art. 7, ap. 1 y 4 del Real Decreto 659/2023)³. Los requisitos del personal formador de los centros del Sistema de Formación Profesional no incorporados al sistema educativo se recogen en el artículo 168 del Real Decreto 659/2023, precepto en el que se alude reiteradamente a los grados A, B y C del Sistema de Formación Profesional.

Interesa destacar que el Registro General de Centros de Formación Profesional es un registro administrativo electrónico, dependiente del Ministerio de Educación y Formación Profesional (art. 114 L.O. 3/2022), que incluye todos los centros autorizados para impartir cualquier oferta formativa del Sistema de Formación Profesional y se nutre con los datos incluidos en los registros autonómicos relativos a los centros

² En este sentido, puede citarse la Orden 893/2022, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se regulan los procedimientos relacionados con la organización, la matrícula, la evaluación y acreditación académica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en la Comunidad de Madrid.

³ La relación entre las ofertas formativas establecidas por el derogado Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad (propios de la antigua “formación profesional para el empleo”), y sus equivalentes al amparo del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, se recogen en la disp. adicional quinta y el anexo IV del Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero, por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones.





docentes cuyas instalaciones y recursos formativos radiquen en sus respectivos territorios. La inscripción en este registro es un requisito indispensable para que un centro desarrolle ofertas conducentes a la obtención de cualesquiera acreditaciones, certificados o titulaciones del Sistema de Formación Profesional (art. 19 L.O. 3/2022).

Los centros que impartan enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, constitutivos de los grados D y E, deberán estar inscritos, además, en el Registro estatal de centros docentes no universitarios (art. 20.2 de la L.O. 3/2022), mientras que las entidades y centros de formación profesional, públicos y privados, que realicen ofertas de grado A, B y C del Sistema de Formación Profesional ha de inscribirse en el registro habilitado por la administración competente en materia de formación profesional para el empleo, correspondiente al lugar donde desarrollen sus actividades, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias aplicables (art. 20.3 de la L.O. 3/2022).

Así, de acuerdo con el Real Decreto 659/2023, *“los centros que impartan ofertas de formación profesional deberán quedar inscritos, de forma obligatoria, en el registro autonómico de centros que corresponda con el grado o grados a impartir en el ámbito territorial en que tengan su sede y en tantos otros registros como comunidades autónomas en las que desarrollen su actividad, de manera sistemática, en cualquiera de las ofertas, grados y modalidades del Sistema de Formación Profesional”* (art. 197.3) y los registros autonómicos deberán mantenerse actualizados y transferir la inscripción de cualquier centro al Registro General de Centros de Formación Profesional, en los plazos reglamentariamente establecidos (art. 199.b).

También debe reseñarse aquí la disposición transitoria 1ª de la L.O. 3/2022, que permite que los centros y entidades actualmente autorizados y acreditados para impartir acciones de formación profesional para el empleo, mantengan las mismas condiciones de autorización para impartir ofertas del Sistema de Formación Profesional recogidas en dicha ley hasta que se regule reglamentariamente el proceso de inscripción en el Registro General de Centros de Formación Profesional. En el mismo sentido, la disposición adicional 21ª del Real Decreto 659/2023 establece que *“los centros o*





entidades de formación públicos o privados acreditados para impartir formación profesional para el empleo, se consideran autorizados para impartir ofertas formativas del Sistema de Formación Profesional de Grado A, B y C, en las familias profesionales y especialidades en que estuvieran autorizadas” (aunque, tratándose de fundaciones y otras personas jurídicas autorizadas debieron adaptarse a los requisitos exigibles a los centros privados antes del 1 de septiembre de 2024 -disp. transitoria 9ª del Real Decreto 659/2023-).

Al hilo de estas cuestiones ha de traerse a colación el Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero, por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones (en adelante, Real Decreto 69/2025), que disciplina la naturaleza, el contenido, la obligación de inscripción y el derecho de acceso de los centros de formación profesional en el Registro General de Centros de Formación Profesional (arts. 22 a 24).

Como conclusión de lo expuesto cabe señalar que, aunque se han superado los dos subsistemas de la formación profesional implantados por la L.O. 5/2002, la normativa vigente mantiene dos esferas de actuación: por un lado, las ofertas de grado A, B y C del Sistema de Formación Profesional (sucesoras de la antigua “formación profesional para el empleo” de la L.O. 5/2002) y, por otro lado, las ofertas de grado D y E, que son enseñanzas de formación profesional enmarcadas dentro del sistema educativo no universitario. El título competencial que fundamenta la intervención de las comunidades autónomas en cada una de estas esferas de actuación ha de ser necesariamente diferente: para los grados A, B y C, será la competencia de ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7º CE) y, para los grados D y E, la competencia de ejecución y desarrollo de la legislación básica en materia de educación (art. 149.1.30º CE).

En lo que atañe al Registro de Formadores contemplado en el proyecto, hay que señalar que los requisitos del personal formador de los centros del Sistema de Formación Profesional no incorporados al sistema educativo (los que imparten enseñanzas de grado A, B y C) se recogen en el artículo 168 del Real Decreto 659/2023, cuyo apartado 4





prevé que “[l]as administraciones competentes podrán contar con un Registro autonómico de formadores y formadoras que facilite la comprobación del cumplimiento de los requisitos para impartir formación del Sistema de Formación Profesional, de acuerdo con esta disposición”.

- **La Formación en el Trabajo**

La “Formación en el Trabajo” se inserta en las políticas activas de empleo de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante, Ley de Empleo); es el marco de todas las iniciativas y acciones de formación de naturaleza laboral, no vinculadas al Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales -por tanto, no incluidas en el Sistema de Formación Profesional regulado en la L.O. 3/2022-, que persiguen mejorar las competencias profesionales de los trabajadores (ocupados y desempleados), su recualificación o reciclaje profesional y empleabilidad, así como la cobertura de las necesidades de las empresas (arts. 31 y 33 de la Ley de Empleo).

La Formación en el Trabajo comprende básicamente el servicio de formación recogido en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (regulada en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo -en adelante, Real Decreto 438/2024-) y se desarrolla a través de diferentes iniciativas y programas, concretadas en acciones formativas de naturaleza laboral dirigidas a dar respuesta inmediata a las distintas necesidades individuales de las personas y a las demandas del sistema productivo. La implementación de los servicios de Formación en el Trabajo previstos en el artículo 56.d) de la Ley de Empleo se efectúa a través de la citada Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y de las carteras propias de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con el Real Decreto 438/2024, las ofertas de formación en el trabajo no pueden solaparse con las del Sistema de Formación Profesional y se recogen en el Catálogo de Especialidades Formativas (art. 23)⁴.

⁴ Catálogo regulado en 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.





Pueden impartir Formación en el Trabajo las entidades de formación y empresas públicas o privadas, inscritas en el Registro estatal de entidades de formación en el trabajo; las empresas que desarrollen acciones formativas de Formación en el Trabajo para sus propios trabajadores; y las administraciones públicas competentes en esta materia, bien a través de centros propios que deberán inscribirse en el registro correspondiente, o bien mediante convenios o conciertos con universidades u otras entidades de formación (art. 24.7 del Real Decreto 438/2024). Se contempla la inscripción de los centros y entidades de Formación en el Trabajo en los registros de las administraciones competentes, así como la interconexión de éstos con el Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo, adscrito al SEPE (art. 25 del Real Decreto 438/2024).

Un registro de similares características (denominado “Registro Estatal de Entidades de Formación”) se contemplaba en el artículo 15 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral⁵, desarrollada por el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio⁶ y la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo⁷, que recogen la oferta formativa y su financiación, establecen las obligaciones de los centros y las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (en lo sucesivo, Ley 30/2015 y Real Decreto 694/2017).

En lo que atañe al objeto del proyecto de decreto sometido a informe, debe mencionarse la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de

⁵ Ley 30/2015 vigente en lo que no se oponga a la L.O. 3/2022, según su disp. derogatoria única, ap. 2.

⁶ Real Decreto 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.

⁷ Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 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, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.





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 (en adelante, Orden TMS/369/2019), que puede considerarse vigente en todo lo que no se oponga a la L.O. 3/2022, a Ley de Empleo y al Real Decreto 438/2024.

En el Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo -dependiente del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social-, se inscriben los centros y entidades de formación en virtud de la oportuna declaración responsable y de la comprobación del cumplimiento de los requisitos para la inscripción en el registro habilitado por la Administración pública competente, en el caso de que ésta disponga de registro propio. Asimismo, se le atribuye la gestión de las propuestas de altas, bajas y modificaciones de las especialidades formativas en el Catálogo de Especialidades Formativas, la gestión de quejas y sugerencias de los centros y entidades de formación y la elaboración de la normativa reguladora complementaria (art. 25.2 del Real Decreto 438/2024).

Hay que recordar que 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 (Decreto 6/2021, en adelante), acometió en el ámbito autonómico la tarea encomendada por la normativa estatal en materia de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (en particular, por el art. 15 de la Ley 30/2015 y la Orden TMS/369/2019), además de regular el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid.

Conviene concluir esta exposición con una recapitulación del régimen registral instaurado a raíz de la L.O. 3/2022 y su equivalencia con la normativa anterior:

- Antes de la L.O. 3/2022, las entidades que impartían formación profesional para el empleo dirigida a la obtención de “certificados de profesionalidad” debían





acreditarse e inscribirse en el Registro de Entidades de Formación (adscrito al SEPE), así como en el correspondiente registro autonómico interconectado con éste (art. 15.1 pfo. 2º de la Ley 30/2015).

Esa formación dirigida a la obtención de “certificados de profesionalidad” equivale al actual Grado C del Sistema de Formación Profesional (conducente a la obtención de “certificados profesionales”) *ex disp. ad. 5ª y Anexo IV del Real Decreto 69/2025*. Las entidades y centros de formación profesional, públicos y privados, que realicen ofertas de grado A, B y C del Sistema de Formación Profesional deberán estar inscritos en el correspondiente registro habilitado por la administración competente en materia de empleo, coordinado con el Registro General de Centros de Formación Profesional, dependiente del Ministerio de Educación y Formación Profesional (art. 20.3 de la L.O. 3/2022 y arts. 22 a 24 del Real Decreto 69/2025).

- Por otra parte, antes de la L.O. 3/2022 las entidades que impartían formación profesional para el empleo no dirigida a la obtención de “certificados de profesionalidad” también debían inscribirse (aunque no necesitaban acreditarse) en el mismo Registro de Entidades de Formación, adscrito al SEPE, así como en los registros autonómicos interconectados con éste (art. 15.1 pfo. 1º de la Ley 30/2015).

Esta formación equivale a la actual Formación en el Trabajo, incluida en el Catálogo de Especialidades Formativas regulado en el Real Decreto 438/2024; los centros y entidades que imparten este tipo de acciones formativas deben inscribirse en el Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo dependiente del SEPE, y en el registro habilitado por la administración pública competente en materia de empleo (art. 25 del Real Decreto 438/2024).

En consecuencia, la principal novedad de la L.O. 3/2022 radica en el registro estatal donde deben inscribirse los centros y entidades englobados en el Sistema de Formación





Profesional, pero fuera del sistema educativo (enseñanzas de grado A, B y C): ya no es el Registro de Entidades de Formación adscrito al SEPE, sino el Registro General de Centros de Formación Profesional, dependiente del Ministerio de Educación y Formación Profesional. No obstante, el registro autonómico que acoga la inscripción de estos centros y entidades de formación seguirá dependiendo del órgano competente en materia de empleo, dado que se trata de un tipo de formación ajena al sistema educativo.

Asimismo, urge añadir que la Orden TMS/369/2019 regula la acreditación y/o inscripción de centros y entidades en el antiguo Registro de Entidades de Formación, así como los aspectos comunes aplicables a ese registro y a los registros de entidades de formación habilitados por las administraciones públicas competentes en materia de empleo (incluyendo los asientos registrales, la documentación necesaria para solicitar la inscripción y los procedimientos aplicables). La Orden TMS/369/2019, que no ha sido derogada expresamente hasta la fecha, puede seguir aplicándose en todo lo que no se oponga a los Reales Decretos 69/2025 y 438/2024 para la gestión del Registro General de Centros de Formación Profesional (en lo relativo a los centros y entidades que imparten enseñanzas de grado A, B y C) y del Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo, así como a los correlativos registros autonómicos, mientras no se realice el oportuno desarrollo normativo mediante orden ministerial.

SEGUNDA.- CONTENIDO DEL PROYECTO

Tras referirse brevemente en el preámbulo a los cambios introducidos en el Sistema de Formación Profesional por la L.O. 3/2022 y su normativa de desarrollo, con mención del Registro General de Centros de Formación Profesional, y aludir a las disposiciones reguladoras de la Formación en el Trabajo, con cita del Registro Estatal de Entidades de Formación, se concreta el objetivo de este proyecto en *“la adecuación a la nueva ordenación del Registro de Entidades de Formación Profesional para el Empleo que, en adelante, pasa a denominarse Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo de la Comunidad de Madrid. Incorporando, a las*





funciones de este Registro, la gestión del Catálogo de Especialidades Formativas. Así como regular el Registro de Formadores”.

El proyecto persigue la derogación del Decreto 6/2021, por el que se crearon los Registros de entidades de formación profesional para el empleo y de formadores de la Comunidad de Madrid, con la finalidad declarada de adaptar tales registros a la normativa vigente, además de incorporar al primero un “*repositorio electrónico del Catálogo de Especialidades Formativas*” (art. 4.c) del proyecto).

Así, el Registro de Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad de Madrid creado por el Decreto 6/2021 pasaría a denominarse “*Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo de la Comunidad de Madrid*”, y se mantendría el Registro de Formadores en la Comunidad de Madrid con las necesarias adaptaciones a la L.O. 3/2022 y al Real Decreto 659/2023 (art. 168), además de eliminar el requisito del empadronamiento en la Comunidad de Madrid.

La unificación del Sistema de Formación Profesional introducida por la L.O. 3/2022 en los términos expuestos en la anterior consideración jurídica sirve de justificación a la Dirección General de Formación para impulsar un proyecto normativo que vuelve a incurrir en problemas competenciales similares a los expuestos por esta Abogacía General en el informe A.G. 71/2020, de 9 de diciembre de 2020, emitido en relación con el proyecto que después se aprobaría como Decreto 6/2021; esta problemática se ha puesto de relieve, durante la tramitación de este proyecto, en el informe de coordinación y calidad normativa 92/2024, de 17 de diciembre, con abundantes citas de aquel informe jurídico A.G. 71/2020.

Baste ahora recordar que, según el artículo 149.1.7º de la CE, la competencia asignada a las comunidades autónomas en el ámbito laboral es de estricta ejecución de la normativa estatal, lo que, en este caso, se traduce en la tramitación y resolución de los procedimientos de inscripción y autorización de los centros de formación profesional y





de las entidades de formación en el trabajo, como se expondrá más detenidamente en la siguiente consideración de este dictamen.

Respecto de su contenido, el decreto proyectado se compone de una parte expositiva, seguida de 26 artículos distribuidos en tres capítulos, y una parte final integrada por sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria, y dos disposiciones finales.

TERCERA.- MARCO COMPETENCIAL

El artículo 149.1.7º de la Constitución (CE) atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las comunidades autónomas. En correspondencia con dicha previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM, en adelante) atribuye a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral (art. 28.1.12).

Ha de recordarse que la Comunidad de Madrid asumió competencias en materia de gestión de la formación profesional ocupacional en virtud del Real Decreto 2534/1998, de 27 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional. Por otra parte, el Real Decreto 30/2000, de 14 de enero, traspassa a la Comunidad de Madrid la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Dichas competencias se ejercen actualmente por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud 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 adelante, Decreto 38/2023).

En particular, el artículo 29.3.c) 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 adelante, Decreto 230/2023) atribuye a la Dirección General de Formación la competencia para la acreditación, inscripción y el registro de las entidades colaboradoras de formación profesional en el trabajo.

En este punto hemos de reproducir parcialmente las consideraciones vertidas en el informe de esta Abogacía General de 9 de diciembre de 2020 (ref. A.G. 71/2020) toda vez que los problemas competenciales allí expuestos se reproducen en este proyecto:

“(…) el deslinde de competencias en materia laboral entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido precisado por el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones. Así, la Sentencia 81/2017, de 22 de junio (F.J. 2) señala lo siguiente:

“De acuerdo con nuestra doctrina, corresponde al Estado la competencia exclusiva en legislación laboral sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, de manera que éstas "únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia" (SSTC 176/2014, de 3 de noviembre, FJ 3, y 61/2015, de 18 de marzo, FJ 2).” (Énfasis añadido).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha examinado en varias ocasiones la cuestión de si las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas pueden ejercerse, a partir de la normativa (legal y reglamentaria) del Estado, no sólo como función ejecutiva stricto sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La STC 31/2010, de 28 de junio (F.J. 61) resuelve esta cuestión en los siguientes términos:

“La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de



carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). (Énfasis añadido).

En este sentido, el artículo 28.2 del EAM, tras señalar que corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado, entre otras, en materia laboral, precisa: “En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado”. (Énfasis añadido).

Partiendo de la señalada distribución de competencias en materia laboral, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, han de traerse a colación en este momento los artículos 3.3 del Real Decreto 694/2017 y 2 de la Orden TMS/369/2019, que encomiendan a la Administración pública competente -en los términos dispuestos por el artículo 15.2 de la Ley 30/2015-, la tarea de inscribir y/o acreditar a las entidades de formación que participen en acciones formativas dentro del sistema de formación profesional para el empleo.

Así, el artículo 3.3 del Real Decreto 694/2017 dispone cuanto sigue:

“En el Registro Estatal de Entidades de formación figurarán con la condición de acreditadas aquellas entidades que impartan especialidades formativas dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad incluidas en el Catálogo citado en el apartado anterior. Asimismo, figuraran con la condición de inscritas las entidades de formación que impartan especialidades formativas no dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad que estén incluidas en dicho Catálogo, así como las entidades de formación que deseen impartir formación profesional para el empleo distinta de las especialidades formativas previstas en el Catálogo de especialidades formativas, dentro de la iniciativa de formación programada por las empresas para sus trabajadores. Las Administraciones Públicas competentes realizarán los





procedimientos de acreditación e inscripción de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, en los términos que se establezca mediante orden del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social". (Énfasis añadido).

Como se desprende del tenor literal del precepto transcrito, la tarea asignada a las Comunidades Autónomas -como Administraciones públicas competentes en este ámbito- es de estricta ejecución de la normativa estatal, lo que, en este caso, se traduce en la tramitación y resolución de los procedimientos de inscripción y acreditación de las entidades de formación en los términos establecidos por la Orden TMS/369/2019.

De hecho, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la normativa reguladora de los procedimientos de acreditación e inscripción de las entidades de formación, señalando que se trata de una actividad administrativa reglada en alto grado, al haber ejercido el Estado su competencia normativa plena sobre la materia.

Así, la STC 81/2017, de 22 de junio (F.J. 5), en línea con lo ya señalado en la STC 61/2015, de 18 de marzo, y a propósito del artículo 15 de la Ley 30/2015, dispone:

“Lo primero que se constata es que el mismo artículo 15 dedica sus apartados 3 a 5 a establecer una regulación detallada de los requisitos que han de cumplir las instalaciones, así como los recursos humanos necesarios para la acreditación de las entidades de formación (apartado 3), la obligatoriedad de las entidades de presentar una solicitud y una declaración responsable ante la Administración competente, los efectos del eventual silencio administrativo positivo (apartado 4), y, en fin, la coordinación de cada uno de los registros habilitados por las Administraciones públicas competentes con el Registro estatal de entidades de formación previsto en el artículo 20.4 de la misma norma, al objeto de que en dichos registros se publique toda la información de las entidades a las que se haya impuesto alguna sanción conforme a la normativa aplicable en materia de infracciones (apartado 5).





A la luz de la regulación contenida en la propia norma, se trata también en este caso de una actividad administrativa reglada en alto grado, en la que el Estado ha ejercido ya plenamente su competencia normativa en la materia.

Teniendo en cuenta dicha regulación pormenorizada, la concreta función de acreditación se limitará en la práctica a comprobar si se cumplen los requisitos establecidos por el Estado.” (Énfasis añadido).

La expuesta distribución competencial se ha mantenido en la vigente regulación del Sistema de Formación Profesional, en el que, como se explicó anteriormente, solo los grados D y E forman parte del sistema educativo. Y, en consecuencia, al amparo del artículo 149.1.30ª CE, la L.O. 3/2022 tiene carácter básico en lo relativo a la regulación de estos grados de formación profesional (disp. final 6ª.3).

En materia de registros, la disposición adicional 7ª de la L.O. 3/2022 señala que las normas referidas a los diversos registros del ámbito de la Administración General del Estado serán interpretadas “*sin perjuicio de las atribuciones competenciales que sobre el desarrollo normativo y ejecución de dichos registros corresponden constitucional y estatutariamente a las administraciones educativas autonómicas, en lo que respecta a sus efectos constitutivos*”, sin que haya una previsión semejante para las administraciones competentes en materia de empleo.

Por el contrario, en lo que se refiere a los elementos de la antigua “formación profesional para el empleo” y otros aspectos que se incardinan en materia laboral, la L.O. 3/2022 se dicta al amparo del artículo 149.1.7ª de la CE (disp. final 6ª.1), por lo que su desarrollo es competencia exclusiva del Estado “*en todo aquello que no se refiera a la regulación de la formación profesional en el ámbito del Sistema Educativo, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas*” (disp. final 8ª.2). Y en este ámbito laboral se encuadran los grados A, B y C de formación profesional, como se ha explicado en la consideración primera de este informe.





Visto lo anterior, no podemos compartir las observaciones consignadas en la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) a propósito de estas cuestiones, al afirmar, en contestación al informe de coordinación y calidad normativa (pág. 27-28), que “[/]os certificados de profesionalidad, actuales certificados profesionales, están en el ámbito educativo, tras la integración plena como formación de grado C en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, y la autorización de los centros de formación que puedan impartirla no tiene regulación alguna en el ámbito estatal, es decir, no existe ningún procedimiento administrativo que regule cómo se gestiona y tramita dicha autorización administrativa previa”.

Expondremos a continuación las razones de nuestra discrepancia con la MAIN:

I.- En primer lugar, la normativa expuesta en la primera consideración de este informe ubica reiteradamente los certificados profesionales (grado C del Sistema de Formación Profesional) -antiguos certificados de profesionalidad-, fuera del sistema educativo. Así, baste recordar, entre otros ejemplos, que solo los centros autorizados para impartir ofertas de grado D y E del Sistema de Formación Profesional -únicos enmarcados en el sistema educativo regulado en la L.O. de Educación, ex arts. 39.1 y 51 y ss. de la L.O. 3/2022- se inscriben también en el Registro Estatal de Centros Docentes no universitarios (art. 20.2 de la L.O. 3/2022). Y, en cuanto a los requisitos del personal formador, el artículo 168 del Real Decreto 659/2023 se refiere únicamente a los grados A, B y C a propósito de los centros del Sistema de Formación Profesional no incorporados al sistema educativo.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta cuestión en la reciente Sentencia 82/2025, de 26 de marzo (rec. 7212/2023) declarando lo siguiente (F. 4):

“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” (énfasis añadido).

Finalmente, cabe apuntar que esta es una cuestión reconocida por la propia Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, cuya página web⁸ señala que “*De todas las enseñanzas de Formación Profesional, las únicas que forman parte del sistema educativo son las correspondientes a los **grados D y E***”.

Al hilo de esta cuestión cabe recordar que la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo carece de competencias en materia educativa, por lo que, aun en el caso de que fuera cierta la premisa de encuadrar el grado C de formación profesional en el sistema educativo, aquella consejería no podría promover la elaboración de un decreto que incidiera sobre esta materia. Recordemos que “*la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación (...)*” (art. 8.1 de la Ley Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -de carácter básico ex disp. final 14^a).

II.- En segundo lugar, también nos parece incorrecta la afirmación de la MAIN referida a los centros de formación que impartan enseñanzas de grado C, en el sentido de que “*no existe ningún procedimiento administrativo que regule cómo se gestiona y tramita dicha autorización administrativa previa*”.

La disposición transitoria 1^a de la L.O. 3/2022 prevé que “*los centros y entidades actualmente autorizados y acreditados para impartir acciones de formación profesional para el empleo, mantendrán las mismas condiciones de autorización para impartir ofertas del Sistema de Formación Profesional recogidas en la presente ley hasta que se regule reglamentariamente el proceso de inscripción en el Registro General de Centros de Formación Profesional*”.

De acuerdo con esta disposición, los centros y entidades que impartían formación profesional para el empleo conducente a la obtención de certificados de profesionalidad -regulados en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero-, y que ya estaban inscritos en el Registro Estatal de Entidades de Formación con la condición de acreditados (art. 3.3 del

⁸ <https://www.comunidad.madrid/servicios/educacion/ensenanzas-formacion-profesional>





Real Decreto 694/2017) mantienen dicha autorización para impartir las correlativas ofertas de Sistema de Formación Profesional -de Grado C, *ex* Anexo IV del Real Decreto 69/2025- hasta que se regule reglamentariamente el procedimiento para su inscripción en el Registro General de Centros de Formación Profesional.

Por su parte, a los centros y entidades que soliciten autorización y/o inscripción tras la entrada en vigor de la L.O. 3/2022, se les aplican los Reales Decretos 659/2023 y 69/2025. En particular, el Real Decreto 69/2025 regula el Registro General de Centros de Formación Profesional en los artículos 22 a 24, aunque no disciplina un procedimiento de autorización y/o inscripción propiamente dicho. Así, se indica que las administraciones competentes deberán trasladar sobre cada centro autorizado para impartir ofertas del Sistema de Formación Profesional en su ámbito territorial los datos recogidos en el artículo 23, así como las modificaciones que se produzcan en los mismos con periodicidad, al menos, trimestral (art. 24.1). Y, como se ha expuesto en la consideración primera de este informe, hasta que se lleve a cabo su desarrollo por Orden del Ministerio de Educación y Formación Profesional (disp. final 3ª), podrá seguir aplicándose la Orden TMS/369/2019 para la autorización y/o inscripción de los centros que impartan enseñanzas de grado A, B y C en todo lo que no se oponga a la L.O. 3/2022 y su normativa de desarrollo.

Llegados a este punto, resulta imperativo plantearse si el proyecto analizado se ajusta a los límites de la capacidad normativa de la Comunidad de Madrid en materia laboral, la cual debe ceñirse, a tenor de la jurisprudencia constitucional, a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

Desde esta perspectiva y una vez examinado el proyecto de decreto, urge señalar que su articulado en ocasiones aborda cuestiones que exceden de la organización interna de los registros que pretenden crearse, lo que se examinará en detalle en la última consideración de este dictamen.





En consecuencia, al igual que en nuestro anterior informe de 9 de diciembre de 2020 (ref. A.G. 71/2020), ha de emitirse un juicio desfavorable acerca de la aprobación de este proyecto en todo aquello que desborde o exceda de la delimitación competencial expuesta, que únicamente ampararía la regulación de las normas que estableciesen la naturaleza y organización del “Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo de la Comunidad de Madrid”, sin extenderse, en cambio, a la regulación de aspectos sustantivos respecto de los cuales el Estado ostenta competencia exclusiva.

En definitiva, 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.

Esta consideración tiene carácter esencial.

CUARTA.- RANGO NORMATIVO Y TRAMITACIÓN DEL PROYECTO

I.- Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos tipos de entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de dicha potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución (art. 128.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –Ley 39/2015, en lo sucesivo-).

En el caso de la Comunidad de Madrid dicha competencia originaria corresponde, como es sabido, al Consejo de Gobierno (art. 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid –en lo sucesivo, Ley 1/1983-)





lo que no impide el ejercicio de la potestad reglamentaria de atribución a otros órganos. Por otra parte, según el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, adoptarán la forma de decretos del Consejo de Gobierno las disposiciones reglamentarias emanadas de dicho órgano. Como se ha indicado antes, el artículo 20.3 de la L.O. 3/2022 atribuye a las administraciones competentes la habilitación de un registro en el que se inscriban las entidades y centros de formación profesional, públicos y privados, que realicen ofertas de grado A, B y C del Sistema de Formación Profesional en función del lugar donde desarrollen sus actividades. Por su parte, el artículo 15.2 de la Ley 30/2015 atribuye a las administraciones competentes la acreditación y/o inscripción de las entidades de formación del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral; distribución competencial que se detalla en el artículo 2 de la Orden TMS/369/2019.

En consecuencia, la creación del registro proyectado dará cumplimiento al mandato contenido en la citada normativa estatal, por lo que su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983.

Por su parte, el Registro de Formadores se contempla en el artículo 168.4 del Real Decreto 659/2023 en lo que atañe al personal formador de centros del Sistema de Formación Profesional no incorporados al sistema educativo. Por el contrario, la normativa reguladora de la Formación en el Trabajo no contempla un registro semejante, por lo que, en este concreto ámbito, el proyecto responde a una iniciativa propia de la Comunidad de Madrid que puede aceptarse como instrumento interno para el mejor ejercicio de las competencias ejecutivas de la Comunidad de Madrid en la materia, y, desde este punto de vista, calificarlo como reglamento organizativo con efectos externos limitados, habida cuenta la voluntariedad de la inscripción en el mismo.

Vistos desde esa perspectiva, los artículos del proyecto relativos a la creación del Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid configuran un reglamento independiente, sin que exista óbice para aprobarlo mediante decreto del Consejo de Gobierno, dada la potestad reglamentaria originaria de este órgano.





En todo caso, la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud de sus competencias en materia laboral al amparo del Decreto 38/2023, mientras que la elaboración y tramitación del proyecto corresponde a la Dirección General de Formación (art. 29 del Decreto 230/2023).

Ningún reparo cabe formular, en consecuencia, acerca del rango del proyecto examinado.

II.- En cuanto a su tramitación, conviene recordar que el procedimiento de elaboración de normas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid viene configurado principalmente por los preceptos establecidos con carácter básico en el título VI de la Ley 39/2015 y en el antes mencionado Decreto 52/2021, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno (art. 1.2).

Debemos tener en consideración, de igual modo, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

Examinada la documentación remitida, se observa que el proyecto se ha tramitado como reglamento ejecutivo, si bien, a nuestro juicio, habría que adaptar su contenido y, por ende, su tramitación, a las características de un reglamento organizativo por las razones expuestas en la consideración tercera de este dictamen.

En todo caso, el análisis del expediente permite apreciar el cumplimiento de los trámites de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de la que se han elaborado cinco versiones firmadas por la Ilma. Sra. Directora General de Formación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) con fecha 11 de septiembre y 27 de noviembre de 2024, y 6 de febrero, 14 de marzo y 11 de abril de 2025.





De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (art. 2.2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo).

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“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”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre, 558/2024, de 19 de septiembre y 156/2025, de 27 de marzo.

Se ha realizado el trámite de consulta pública al amparo de los artículos 133 de la Ley 39/2015 y 60 de la Ley 10/2019, así como del artículo 5 del Decreto 52/2021, tal y como se señala en la MAIN. Igualmente, se han observado los trámites de audiencia e información pública, amén de consultar al Consejo para el Diálogo Social y al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

Se ha incorporado al expediente el informe de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y





Administración Local el 17 de diciembre de 2024 (informe 92/2024), a cuyas observaciones en materia competencial ya se ha hecho referencia con anterioridad.

Se ha cumplido también el trámite previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, relativo a la remisión del proyecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las consejerías, habiendo presentado observaciones las consejerías de Sanidad y de Educación, Ciencia y Universidades.

Otros trámites preceptivos que se han cumplido son el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y los informes de impacto por razón de género y sobre la infancia, la adolescencia y la familia. Por último, se ha recabado el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de acuerdo con 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.

Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3.2 del Decreto 52/2021 establece que *“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”*.

El proyecto de decreto no está incluido en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027) que fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno el 20 de diciembre de 2023, si bien la MAIN justifica este extremo señalando que 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”.

Finalmente, advertimos que la MAIN, a propósito de la evaluación *ex post*, se limita a indicar (apartado 9): *“De acuerdo con los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, dada la naturaleza y contenido de este proyecto de decreto, atendiendo al ámbito objetivo de regulación y, en la medida, que no tiene impacto económico ni cargas administrativas, se hace innecesario realizar un análisis exhaustivo de los resultados de la aplicación de la norma, y evaluación posterior prevista en el artículo 6.1 i) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo”.*

Hemos de recordar, en esta sede, que prever la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado, a su vez, dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

Al respecto, interesa traer a colación la doctrina sentada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 381/2023, de 13 de julio de 2023, que señala: *“Como esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando de forma continua y reiterada (dictamen 677/22, de 25 de octubre, dictamen 26/23, de 19 de enero o 166/23, de 30 de marzo) el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, no exime del deber de recoger una motivación para su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación pueden suministrar una información muy relevante de futuro”.* Se pronuncia, en términos análogos, en sus dictámenes 692/2023, de 28 de diciembre y 734/2024, de 21 de noviembre.





QUINTA.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Procede a continuación analizar el articulado del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 18/2023, de 12 de enero, y 640/2023, de 29 de noviembre, entre otros.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

El análisis se verá indudablemente condicionado por lo ya expuesto acerca del alcance de la competencia normativa de la Comunidad de Madrid en materia laboral y, en particular, por la obligación de ceñirse, en el ejercicio de dicha potestad, a la aprobación de reglamentos de organización interna y ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, urge insistir en que la Comunidad de Madrid excedería de sus competencias si aprobase un reglamento que pretendiera regular las obligaciones registrales de los centros y entidades de formación, pues únicamente le incumbe habilitar los registros previstos en la normativa estatal y autorizar las correspondientes inscripciones si se cumplen los requisitos legales.

Esta circunstancia nos aboca, como en el informe emitido el 9 de diciembre de 2020 (ref. A.G. 71/2020), a rechazar una porción considerable del articulado del proyecto, de





tal manera que, en las líneas siguientes, únicamente se examinarán en profundidad aquellos preceptos del decreto proyectado que, a nuestro juicio, se acomodan a las competencias autonómicas en la materia, prescindiendo de analizar los que no cumplen dicho criterio. A tal efecto, nos servirá como parámetro normativo el conjunto de disposiciones estatales enumeradas en la consideración primera de este dictamen.

Como se ha comentado antes, el proyecto examinado consta de una parte expositiva o preámbulo, seguida de 26 artículos distribuidos en tres capítulos y una parte final, integrada por sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria, cerrando el texto dos disposiciones finales.

Esto sentado, abordaremos a continuación su concreto examen.

El **título** se identifica como “*Proyecto de decreto*”, de conformidad con la directriz 6ª, acomodándose en general a lo preceptuado en la directriz 7ª en cuanto al nombre de la disposición, toda vez que la referida directriz exige que el título “*Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición*”. No obstante, en aras a una mayor precisión, cabe valorar la conveniencia de incluir una referencia en dicho título al grado C, en la medida en que el primero de los dos registros objeto del proyecto pasa a ser el «Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo de la Comunidad de Madrid», o bien suprimir dicha especificación del nombre del registro, toda vez que, como se explica en la MAIN, dicho grado C comprende los grados A y B (y, de hecho, la impartición de tales grados por las entidades y centros objeto de registro se recoge a lo largo del articulado).

El **preámbulo o parte expositiva**, responde formalmente a las pautas sentadas por las directrices 12ª y 13ª, pues cumple la función de describir su contenido y alude a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación. Sin embargo, será indispensable adaptar su





redacción a lo aquí explicado acerca de las limitadas competencias autonómicas en la materia, especialmente en los párrafos dedicados a describir el contenido del futuro decreto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde el punto de vista sistemático, el preámbulo parece dividirse en tres bloques, atendiendo al mayor espaciado existente entre ellos, así como a la distinta materia de cada uno de ellos: el primero, relativo al Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo; el segundo, referente al Registro de Formadores, y el tercero, relativo a la observancia de los principios de buena regulación. Por esta razón, cabría dividirlo formalmente con la inclusión de tres números romanos, atendiendo al criterio de la directriz 15. En todo caso, el último párrafo del segundo bloque debería pasar a ser el primero del tercer bloque, en atención a su contenido.

Por otra parte, se pone de manifiesto que el proyecto se ajusta a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: “(...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”, (énfasis añadido). En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.





Por último, la mención de las competencias autonómicas en materia de educación en la parte expositiva de este decreto carece de sentido, pues, como se ha comentado antes, las enseñanzas del grado A, B y C del Sistema de Formación Profesional se encuentran fuera del sistema educativo, por lo que debería suprimirse la segunda frase del antepenúltimo párrafo del preámbulo.

Desde el punto de vista formal, debería (i) revisarse la redacción del noveno párrafo, que separa mediante puntos partes de una misma frase, (ii) corregir la justificación de la última línea de las páginas 2 y 3, en las que parece concluir el párrafo en ambos casos, cuando en realidad continúa en las siguientes páginas, e (iii) incluir abreviada la referencia a la Orden TMS/369/2019 en el párrafo decimoséptimo, de conformidad con la directriz 80ª –tal y como se hace en los párrafos sexto y octavo–, al figurar ya su nombre completo en el párrafo quinto.

La **parte dispositiva** del proyecto se compone de 26 artículos organizados en tres capítulos con el siguiente contenido:

- Capítulo I: “Disposiciones generales” (arts. 1 a 3).
- Capítulo II “Del Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo de la Comunidad de Madrid” (arts. 4 a 17).
- Capítulo III “Del Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid” (arts. 18 a 26).

El **capítulo I** lleva por rúbrica “*Disposiciones generales*” y abarca los tres primeros artículos del proyecto, en los que se abordan el objeto de la norma y los fines y adscripción de los registros, además de referirse a su ámbito de aplicación y a la naturaleza jurídica de los citados registros.





En relación con estos tres primeros artículos del proyecto, pueden formularse las siguientes observaciones:

I.- Desde un punto de vista sistemático, pudiera no resultar operativo incluir en un único registro los datos de los centros de formación profesional de grado A, B y C, y los correspondientes a las entidades de Formación en el Trabajo, siendo así que los primeros deberán remitirse por la Comunidad de Madrid al Registro General de Centros de Formación Profesional -adscrito al Ministerio de Educación y Formación Profesional- (art. 20.3 de la L.O. 3/2022) y los segundos al Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo -adscrito al SEPE- (art. 25.2 del Real Decreto 438/2024).

Ciertamente, la Dirección General de Formación es competente para gestionar la autorización y/o inscripción de ambos tipos de centros y entidades, y en la MAIN (p. 30) se esgrimen razones de simplicidad administrativa, eficacia y eficiencia en la gestión de recursos públicos para *“unificar ambos procedimientos bajo un único registro con un carácter continuista del primigenio Decreto 6/2021 (...)”*. Sin embargo, pudiera no ser recomendable que esta variedad de datos se refleje en un único registro, dada la disparidad de registros estatales con los que debe coordinarse tras la L.O. 3/2022.

Y esa no es la única diferencia notable en el régimen aplicable a los centros y entidades que imparten estas enseñanzas. Así, las ofertas del Sistema de Formación Profesional pueden autorizarse e impartirse en las modalidades presencial, semipresencial y virtual (art. 24.1 del Real Decreto 659/2023), mientras que, en el ámbito de la Formación en el Trabajo, las acciones formativas, impartidas por entidades exentas de autorización administrativa previa, admiten las modalidades presencial (incluida el aula virtual), teleformación o mediante el uso combinado de ambas (art. 24.6 del Real Decreto 438/2024); la referencia a esta doble sistemática en el régimen de autorización y/o inscripción de los centros y entidades, así como en las modalidades de ambos tipos de formación genera una considerable confusión en el articulado del proyecto.





Pudiera reconsiderarse, en consecuencia, que la adaptación del Decreto 6/2021 al nuevo Sistema de Formación Profesional de la L.O. 3/2022 y a la Formación en el Trabajo de la Ley de Empleo se lleve a cabo mediante la oportuna segregación del actual Registro de Entidades de Formación Profesional para el Empleo en dos registros diferenciados; esta segregación habría de alcanzar, lógicamente, al registro del personal formador en cada esfera de actuación. En todo caso, se trata ésta de una cuestión de mera oportunidad que compete valorar al órgano gestor, sin que pueda obviarse la explicación vertida al respecto en la MAIN:

“Habiéndose producido el cisma de la formación profesional para el empleo, en formación profesional de grado C (incluye A y B) y de Formación en el trabajo, se podía optar por separar las vías en dos registros, uno para certificados profesionales que tuviera como finalidad la inclusión de las entidades y centros en el Registro General de Centros de Formación Profesional y otro para especialidades formativas que tuviera como finalidad la inclusión de los centros en el Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo.

La posibilidad de la creación y existencia de dos registros para que lo gestione la Dirección General de Formación, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, implicaba la desaparición del censo único y la duplicidad de gestiones y tramitación administrativa para entidades y centros que podían reunir la doble condición.

El procedimiento de autorización de entidades y centros de formación, ya sea para impartición de grado C (incluye B y A), como para impartir especialidades formativas, es muy similar ya que los requisitos y documentación siempre han sido prácticamente comunes.

Al no existir un procedimiento definido en el marco educativo para certificados profesionales y, al existir una indefinición normativa en el marco de la formación en el trabajo, se ha optado, en base a motivos de simplicidad administrativa, de eficacia, de eficiencia en la gestión de recursos públicos e incluso de seguridad jurídica por unificar ambos procedimientos bajo un único registro con un carácter continuista del primigenio Decreto 6/2021, de 27 de enero.





Es coherente y transparente que en el registro que unifique dos procedimientos distintos, uno de competencia educativa y otro laboral, se especifique la documentación que se debe aportar en cada proceso, procurando, además que sea documentación común y que pueda ser aplicada para ambos procesos en aras de preservar el derecho de los interesados de no tener que volver a presentar documentación que obre en posesión de la administración.

El proyecto de modificación del Decreto 6/2021, de 27 de enero, pretende aportar simplicidad, coherencia y continuidad en la gestión de procedimientos administrativos que son el legado de más de 15 años de la existencia del Registro de Entidades y Centros de formación para el empleo”.

II.- Por otra parte, se observa que la formación profesional de grado C se menciona ocasionalmente en el proyecto como “*formación profesional dirigida a la obtención de certificados profesionales*” (p. ej.: arts. 1.1, 3.1 y 2, 7.i) 2.1.a) y 23.e).

Se recomienda emplear la terminología del “grado C”, similar a cómo se utilizan las referencias a los grados A y B, para evitar confusiones con los antiguos certificados de profesionalidad y alinearse con los términos utilizados por la L.O. 3/2022 y su normativa de desarrollo. Máxime cuando, en otros preceptos del articulado se contiene la referencia a los tres grados A, B y C, omitiendo la confusa referencia a los certificados profesionales (p. ej., arts. 1.2, 2, 3.4 y 18, entre otros).

III.- El artículo 1.1.a) incluye entre los fines del Registro, el de “*acreditar o autorizar*” a las entidades y centros de formación profesional de grados A, B y C, lo que supone confundir el procedimiento de autorización de los centros privados que incumbe a la Dirección General de Formación (arts. 198.1 Real Decreto 659/2023 y 29.3.c) del Decreto 230/2023), con la inscripción del acto administrativo resultante de tal procedimiento. Por ello será preciso sustituir esa referencia a la “*acreditación o autorización*” por la “*inscripción*” de los centros autorizados.





En el **capítulo II** (arts. 4 a 17) son especialmente acusados los problemas competenciales ya expuestos, pues esta parte de proyecto se presenta como una amalgama de normas en la que aparecen preceptos referidos a los requisitos, derechos y obligaciones de los centros y entidades de formación (art. 4 *in fine* y 10), procedimientos relativos a su autorización y/o inscripción (arts. 11 a 14, 16 y 17) y asientos registrales (arts. 8 y 9). En algunas ocasiones, el proyecto alude a la “*normativa básica estatal*” (art. 7 y 10.r), pero ya se ha explicado que en el ámbito de la formación profesional de grado A, B y C -fuera del sistema educativo- la normativa estatal tiene carácter exclusivo *ex* artículo 149.1.7ª CE.

En términos generales, las disposiciones incluidas en el capítulo II del proyecto exceden de las competencias de la Comunidad de Madrid en materia laboral, como se ha explicado debidamente en este dictamen, por lo que deberían eliminarse y ser sustituidas por una remisión genérica a lo establecido en la normativa estatal. En este punto habría de seguirse, con las oportunas actualizaciones, la pauta observada por el Decreto 6/2021, cuyo artículo 4 se remite, en materia de componentes, asientos registrales y procedimientos a lo dispuesto en la Orden TMS/369/2019.

Solo cabría, en los términos antes apuntados, incorporar una reglamentación de carácter organizativo, ínsita a la mera competencia ejecutiva que corresponde a la Comunidad de Madrid (como podría ser, v.gr., el contenido del artículo 6), de modo que no se incorporen novedades sustantivas regulatorias que no aparezcan contempladas en la normativa estatal de referencia.

Se conmina, por ello, a revisar el contenido de este capítulo del proyecto, bajo las coordenadas expuestas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Dentro del capítulo II, merecen un especial análisis los artículos 4.c), 5.d), 9 y 15, que pretenden insertar en el Registro un repositorio del Catálogo de Especialidades





Formativas, además de diseñar un procedimiento para la eventual modificación de este catálogo mediante el alta, modificación o baja de especialidades formativas, así como los asientos registrales correspondientes.

El señalado catálogo, contemplado en 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 (en adelante Orden TMS/283/2019) es un instrumento que tiene validez y es de aplicación en todo el territorio nacional (art. 1.2), además de hallarse estrechamente vinculado al Registro Estatal de Entidades de Formación en el Trabajo, ya que la inscripción y/o autorización de los centros y entidades de formación, así como la formación que se imparte en el marco del citado sistema, ha de ajustarse a lo especificado en las especialidades formativas del Catálogo. En este sentido, cada Administración competente, a partir de este catálogo, configura la oferta formativa que mejor se ajuste a las necesidades y prioridades de su ámbito de gestión (art. 3.1 *in fine*).

En cumplimiento de los artículos 3.4 y 38.3.b) del Real Decreto 694/2017, la citada Orden TMS 283/2019 regula la estructura de este Catálogo y el procedimiento para el alta, modificación, baja y reactivación de especialidades, función que corresponde al SEPE en colaboración con las Comunidades Autónomas (art. 5.1). En particular, se regula la gestión de estos procesos de alta, modificación, baja y reactivación de especialidades, que será realizada por los Servicios Públicos de Empleo, tanto estatal como autonómicos, mediante el sistema informático de gestión del Catálogo de Especialidades que el SEPE ha puesto a disposición de las Comunidades Autónomas (art. 6). El Real Decreto 438/2024 también contiene abundantes referencias a este Catálogo (arts. 23.5, 24.1 25).

La regulación que sobre esta materia aborda el proyecto sometido a consulta ha de enmarcarse, por tanto, en el sistema *ut supra* descrito. De este modo, tanto el artículo 4.c) como el artículo 9 aseveran que el repositorio atiente a este Catálogo “*servirá como fuente de información de las ofertas formativas de la Comunidad de Madrid*”, lo que se





compadece con lo prevenido en el artículo 1.2 de la citada Orden TMS/283/2019, a cuyo tenor *“El Catálogo de Especialidades Formativas tiene validez y es de aplicación en todo el territorio nacional y contendrá toda la oferta formativa desarrollada en el marco del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral”* (el subrayado es nuestro).

En lo que atañe a la gestión del Catálogo, el artículo 6.1 de la misma orden prevé que *“La gestión de los procesos de alta, modificación, baja y reactivación de especialidades, incluidos los itinerarios formativos, será realizada por los Servicios Públicos de Empleo, tanto estatal como autonómicos, mediante el sistema informático de gestión del Catálogo de Especialidades que el Servicio Público de Empleo Estatal habilitará a tal efecto y pondrá a disposición de las Comunidades Autónomas”,* para añadir en su apartado 2 que *“Cada Servicio Público de Empleo podrá realizar directamente, a través del sistema informático, las propuestas de alta, modificación y baja de especialidades, incluidos los itinerarios formativos, que en todos los casos tendrán que estar justificadas”,* lo que, a su vez, permitiría dotar de amparo a las previsiones contenidas en los artículos 5.d) y 9 del decreto proyectado.

En todo caso, ha de matizarse, en línea con lo señalado en el presente informe, que la regulación referente al Catálogo contenida en la Orden TMS/283/2019 debe ser respetada, de tal forma que la actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid debe limitarse a las labores típicamente ejecutivas dentro de los límites determinados por la citada norma. Es precisamente, a los efectos de su debida aplicación, como habría de enfocarse la norma proyectada, esto es, como un mero reglamento interno de carácter organizativo *“de regulación de la propia competencia funcional de ejecución”,* de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional.

Mención aparte merece el artículo 15 del proyecto, relativo a los *“requisitos y documentación justificativa para el alta, modificación y baja especialidades (sic) en el Catálogo de Especialidades Formativas a propuesta de entidades”,* en consonancia con la obligación que se establece para éstas últimas en el artículo 10.m) del decreto sometido a consulta.





Si bien, *a priori*, pudiera no atisbarse inconveniente alguno en acometer una precisa reglamentación acerca del modo en que habría de proceder en caso de propuestas formuladas por las referidas entidades, lo cierto es que el procedimiento que se regula en el apartado 2 del artículo 15 no se coherente con la regulación que sobre los procesos de alta, modificación, reactivación y baja de las distintas especialidades en el Catálogo se regula en el artículo 6 de la Orden TMS/283/2019.

De todo lo expuesto es imperativo concluir que la regulación atinente a este aspecto excede de las competencias autonómicas y, en consecuencia, debe suprimirse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, la valoración del proyecto en lo que atañe a la regulación del Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid (**capítulo III**, arts. 18 a 26) ha de partir, en el Sistema de Formación Profesional, del artículo 168.4 del Real Decreto 659/2023 (*“Las administraciones competentes podrán contar con un Registro autonómico de formadores y formadoras que facilite la comprobación del cumplimiento de los requisitos para impartir formación del Sistema de Formación Profesional, de acuerdo con esta disposición”*), sin perder de vista el Título V del mismo Real Decreto 659/2023, dedicado al profesorado, personal formador y expertos.

En lo que se refiere al Registro de Formadores dentro del ámbito de la Formación en el Trabajo, ante la ausencia de previsión específica en la normativa estatal, habría de considerarse una iniciativa propia de la Comunidad de Madrid.

Sobre la redacción de los artículos 18 a 26 del proyecto pueden formularse las siguientes observaciones:

I.- Siendo correcta la remisión al artículo 168.1 del Real Decreto 659/2023, pues es la norma reguladora de las condiciones exigibles al personal formador de centros de formación profesional no incorporados al sistema educativo, puede suprimirse la cita de





sus letras a), b) y c), pues son todas las incluidas en el apartado 1 del artículo 168. De esta forma se agilizaría la lectura del artículo 18.a) del proyecto. Esta misma observación es predicable respecto del artículo 21.1.

Sin perjuicio de poder reconsiderar la conveniencia de separar en registros diferentes los datos correspondientes al personal formador en enseñanzas de formación profesional de grado A, B y C, y los datos relativos a los formadores en el ámbito de la Formación en el Trabajo, es menester advertir que la redacción del artículo 18.a) pudiera dar pie a entender que el Real Decreto 659/2023 es aplicable por igual a unos y otros. A propósito de esta cuestión, hay que apuntar los requisitos específicos de los tutores-formadores que impartan formación bajo la modalidad de teleformación en el ámbito de la Formación en el Trabajo, conforme al artículo 4.2 del Real Decreto 694/2017, aspecto que, para mayor completitud de la norma, pudiera ser conveniente insertar en el artículo 18.a).

Desde el punto de vista formal, la cita del Real Decreto 659/2023 deberá hacerse de forma abreviada (directriz 80^a) y, en el apartado a) del artículo 18, el adverbio «como» debe figurar sin tilde.

II.- El artículo 19.i), al incluir entre los datos inscribibles “*el perfil del personal formador: formador o personal experto*” resulta impreciso, pues esta última categoría incluye a múltiples perfiles colaboradores en el marco del Sistema de Formación Profesional: personas expertas de sector productivo, expertos sénior de empresa, prospectores de empresas y personal de apoyo especializado, cuya tipología se regula en los artículos 88 y 89 de la L.O. 3/2022 y 170 a 174 del Real Decreto 659/2023, extremo que, por seguridad jurídica, debería concretarse.

Análoga observación merece el artículo 24.5.a).

III.- El artículo 19.j), al incluir entre los datos relativas al personal formador la “*modalidad de impartición: presencial, virtual o teleformación*”, deja fuera algunas de las





modalidades admisibles según la normativa aplicable. Así, como se ha indicado antes, las ofertas del Sistema de Formación Profesional pueden impartirse en las modalidades presencial, semipresencial y virtual (art. 24.1 del Real Decreto 659/2023), mientras que, en el ámbito de la Formación en el Trabajo, las acciones formativas admiten las modalidades presencial, que incluye el aula virtual, teleformación y mixta (art. 24.6 del Real Decreto 438/2024). A fin de evitar ulteriores dudas interpretativas, se recomienda reformular este apartado e incorporar todas las posibilidades aludidas.

IV.- El artículo 20 regula las tres clases de asientos registrales que pueden producirse, siendo varios los aspectos cuya reformulación se sugiere en aras a una óptima técnica legislativa y la evitación de reiteraciones o contradicciones con otros preceptos:

- Así, la letra a) podría limitarse a la frase inicial “*De alta: conlleva el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento establecido en este decreto para la inscripción del personal formador*”, pues la especificación de que el alta en el registro implica la asignación de un número registral individualizado, así como la inscripción en los módulos profesionales, bloques formativos o especialidades formativas ya resulta del contenido obligatorio de las inscripciones previsto en el artículo 19. Por su parte, la frase final, relativa a la variación de datos del registro, no presenta una ubicación sistemática adecuada, ya que viene referida a la modificación de las inscripciones y no al alta, regulándose aquella en la letra b) de este precepto y en el artículo 25. Al mismo tiempo, se trata de una previsión reiterativa, ya que la obligación de notificar tales variaciones ya se contempla en el apartado 1 del artículo 25 y constituye, además, una obligación legal *ex* artículo 40 de la Ley 39/2015.

- En lo que respecta a la letra b), debe revisarse la redacción, tanto al aludir en su primer párrafo a “*los datos contenidos en el alta relativos a los datos personales*” como al referirse a la “*ampliación de los módulos profesionales, bloques formativos o especialidades formativas a impartir*”, cuando también cabe su supresión o modificación; razón por la que luego se añade en el segundo párrafo el supuesto





en que se produzcan cambios normativos que afecten a los módulos profesionales, bloques formativos o especialidades formativas inscritos –que parece que solo podría producirse de oficio, “*previa audiencia del interesado*”, lo que no concuerda con el artículo 25- y, en el tercer párrafo, “*la modificación de algún módulo profesional o especialidad formativa cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el apartado c) 3º de este artículo*” –que, inexplicablemente, solo puede producirse “*a solicitud del interesado*”, cuando realmente parece poco probable que quien haya incurrido en inexactitud o falsedad en la comunicación de los datos solicite más adelante su modificación por esta causa-. Para eludir tales incongruencias, bastaría con refundir los tres párrafos en uno solo: “*b) De modificación de cualquiera de los datos relativos a una inscripción registral anterior*”.

- En la letra c), convendría suprimir los incisos finales de los puntos 2º y 3º a partir de “*previa audiencia...*”, pues dicha audiencia ya se contempla en el artículo 26.2 para las bajas de oficio. Además, en el punto 2º no se alcanza a comprender por qué razón la audiencia se limita a los cambios que “*afecten a todos los módulos profesionales, bloques formativos o especialidades formativas en los que está habilitado*”, cuando dicha audiencia, como se avanzó anteriormente, es una exigencia del artículo 40 de la Ley 39/2015.

- Finalmente, desde el punto de vista gramatical, se sugiere sustituir las comas tras “*De alta*” y “*De baja*” por dos puntos en cada caso.

V.- En el artículo 22.3, la remisión que se realiza al “*apartado anterior*” debería referirse al “*apartado 1*”, que es en el que se alude al modelo normalizado.

VI.- Finalmente, en el encabezamiento del artículo 23 ha de sustituirse “*solicitud de acreditación*” por “*solicitud de inscripción*”.





En las letras a) y c) de este artículo 23 se condiciona el deber de aportación de los documentos en ellas previstos a los casos en que el interesado no autorice su consulta. Tal previsión es consecuencia de los artículos 28.2 y 53.1.d) de la Ley 39/2015, que consagra el derecho de los interesados a no presentar datos y documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas. Sin embargo, tal derecho resultaría predicable de datos y documentos consignados en otras letras de este precepto, por lo que se sugiere, bien omitir toda mención al respecto (toda vez que su aplicación se deriva de la normativa básica estatal) o bien incluir una previsión general al comienzo o final del artículo, común a todos los supuestos.

Respecto de la letra c) del mismo artículo 23, en que se hace mención al “*Informe de vida laboral que acredite la experiencia profesional en el campo de las competencias relacionadas con los módulos, bloques formativos o especialidades formativas que se soliciten, en el caso que no se autorice la consulta*”, se advierte que no obstante figurar análoga previsión en el vigente artículo 10.b) del Decreto 6/2021, la vida laboral ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social da cuenta de las situaciones de alta y baja en los distintos regímenes de Seguridad Social, figurando las empresas y días de alta, por lo que no acreditan sin más la experiencia profesional concreta referida a los módulos, bloques formativos o especialidades. Así, se sugiere complementar dicho extremo con una declaración u otro medio de prueba al respecto.

La **parte final** del proyecto se compone de sendas disposiciones únicas transitoria y derogatoria y dos disposiciones finales.

La **disposición final primera** habilita al titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el decreto.

Observamos que, en efecto, el artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.





Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o de 11 de junio de 2013 -y reiterado en otros posteriores de 14 de abril de 2015, 25 de febrero de 2019, o de 28 de octubre de 2024, entre otros- en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Cabe advertir, por otro lado, desde un punto de vista formal, que, en sentido técnico jurídico, no resultaría correcta la terminología empleada en esa disposición, pues el término *“ejecución”* hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada disposición en lo que atañe a la inclusión del término *“ejecución”*, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

Se sugiere, asimismo, sustituir la referencia al *“titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo”*, por el *“titular de la Consejería con competencias en materia de formación profesional”*, a fin de que tal previsión no resulte afectada ante cualquier eventual cambio de estructura de las consejerías existentes.

La disposición final segunda aborda la entrada en vigor del proyecto normativo, que se prevé para *“el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*, si bien debería acomodarse a la redacción tipo prevista en la directriz 43 e indicar *“el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.





En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer favorable de esta Abogacía General al «proyecto de decreto del Consejo de Gobierno sobre el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional y de Formación en el Trabajo y el Registro de Formadores de la Comunidad de Madrid» queda condicionado a su adecuación al orden constitucional de competencias en materia laboral *ex* artículo 149.1.7 de la CE, conforme a la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, de manera que no exceda de los límites propios de un reglamento organizativo. Y ello, sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas en el presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo**

Firmado digitalmente por: SANZ BAOS PALOMA
Fecha: 2025.07.04 07:59

Paloma Sanz Baos

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Firmado digitalmente por: FERNANDO MUÑOZ EZQUERRA - ***9361**
Fecha: 2025.07.04 13:46

Fernando Muñoz Ezquerria

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO.**

