

Dictamen nº: **403/19**

Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **10.10.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 10 de octubre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de “*Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Carpintería y Mueble*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 30 de julio de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación e Investigación, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 372/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno del día 10 de octubre de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid y para centros públicos y privados, el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Carpintería y Mueble, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1128/2010, de 10 de septiembre, por el que se establece el título de Técnico en Carpintería y Mueble y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante, Real Decreto 1128/2010).

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

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

Artículo 2.- Indica los referentes de la formación.

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

Artículo 4.- Se dedica al currículo.

Artículo 5.- Establece la adaptación del currículo al entorno educativo, social y productivo.

Artículo 6.- Se refiere a la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Determina lo relativo al profesorado.

Artículo 8.- Define los espacios y equipamientos de los centros educativos.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene dos disposiciones adicionales, la primera alude al módulo propio “*Lengua extranjera profesional*” y la segunda referida a la autonomía pedagógica de los centros educativos; tres disposiciones finales, relativas a la “*Implantación del nuevo currículo*”, a la “*Habilitación para el desarrollo normativo*” y a la “*Entrada en vigor*”, respectivamente.

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

- Anexo I.- Relación de los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo que se imparten en el centro educativo.
- Anexo II.- Módulos profesionales incorporados por la Comunidad de Madrid.
- Anexo III.-Organización académica y distribución horaria semanal.
- Anexo IV.-Especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional incorporado al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid
- Anexo V.- Espacios y equipamientos mínimos.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Texto del proyecto de decreto y sus anexos (documento nº 2 del expediente administrativo).
2. Extracto del expediente remitido al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (documento nº3 del expediente administrativo).

3. Memorias del Análisis de Impacto Normativo de fechas 13 de noviembre de 2018, 7 de febrero de 2019, 28 de mayo de 2019 y 17 de julio 2019 (documentos nº 4, 5, 6 y 7 del expediente administrativo).
4. Informe de 21 de enero de 2019 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (documento nº 8 del expediente administrativo).
5. Informe de 27 de febrero de 2019, de la Dirección General de la Mujer en el que se prevé un impacto positivo por razón de género al integrar el proyecto *“el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género”* (documento nº 9 del expediente administrativo).
6. Informe de 5 de marzo de 2019, de la Dirección General de la Familia y el Menor en el sentido de no efectuar observaciones al no implicar el proyecto impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento nº 10 del expediente administrativo).
7. Informe de 28 de febrero de 2019, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social en el que indica que se aprecia un impacto positivo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, por cuanto en el proyecto se establece que tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de actividades que desarrollen las programaciones didácticas se integrará el respeto y la no discriminación por razón de orientación sexual e identidad y/o expresión de género (documento nº 11 del expediente administrativo).
8. Informe favorable de 14 de marzo de 2019, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº 12 del expediente administrativo),

condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias correspondientes.

9. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 15 de julio de 2019 (documento nº 13 del expediente administrativo).

10. Informe de 30 de mayo de 2019 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación (documento nº 14 del expediente administrativo).

11. Escritos de observaciones formuladas por las distintas consejerías al texto del proyecto de decreto (bloque de documentos nº 15 a 22 del expediente administrativo).

12. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 26 de marzo de 2019 (documento nº 23 del expediente administrativo).

13. Voto particular al Dictamen del Consejo Escolar formulado por las consejeras representantes de Comisiones Obreras de Madrid (documento 24 del expediente administrativo).

14. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación, de 5 de febrero de 2019, de observaciones al proyecto de decreto (documento nº 25 del expediente administrativo)

15. Resolución de 13 de noviembre de 2018 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, por la que somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto (documento nº 26 del expediente administrativo).

16. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2019, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 27 del expediente administrativo).

17. Certificado de autenticación del expediente de la Subdirectora General de Régimen Jurídico de la Consejería de Educación e Investigación de fecha 23 de julio de 2019 (documento 28 del expediente)

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3 a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el*

Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen nº 573/13, de 27 de noviembre, en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que “*la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley*”.

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

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

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

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo:

“Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar “que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas”, en tanto que con la vertiente formal se trata de “velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”.

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la

temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5)».

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

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

“La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30^a y 7^a de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea.

2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), que en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las que oferta el sistema educativo y que desarrolla el Capítulo V del Título I de la citada ley, artículos 39 a 44 -la mayoría de ellos modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE). En su artículo 39.4.b) contempla el ciclo formativo de grado medio como uno de los que conducen a la obtención del título de Formación Profesional. Por su parte, el apartado 6 del mismo artículo refleja que “*el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas*”.

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

El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1147/2011), cuyo artículo 8 dispone que sean las Administraciones educativas las que, respetando lo previsto en dicha norma y en aquellas que regulen los títulos respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional.

Como ya hemos dicho, el Real Decreto 1128/2010 regula con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, lo relativo al título de técnico de carpintería y mueble, así como de sus correspondientes enseñanzas mínimas. En su artículo 10.2 establece: *“Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes respetando lo establecido en este real decreto y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo”.*

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

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

En el ejercicio de la mencionada competencia la Comunidad de Madrid ha aprobado recientemente el Decreto 63/2019, de 16 de julio, por el que se regula la ordenación y organización general de la formación profesional en la Comunidad de Madrid. El referido decreto define, para su ámbito de aplicación, los principios rectores y conforme a ellos su

objeto y finalidades, además delimita las características generales sobre acceso, admisión y matriculación, los aspectos generales sobre la autonomía de los centros, la evaluación y la atención a la diversidad, la información y orientación profesional así como las iniciativas en materia calidad e innovación educativa.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 72.a) de la Ley 2/2011, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 10.2 del Real Decreto 1128/2010 permiten afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel normativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017).

También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC. Pero conviene precisar que los preceptos en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de señalarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia.

En el caso de la Comunidad de Madrid, se ha aprobado por Acuerdo de 24 abril de 2018, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2019 en el que sí se incluye el proyecto de decreto que se examina.

2.- Igualmente el artículo 133 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. La primera de las memorias del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha considerado oportuno prescindir de ese trámite toda vez que la propuesta normativa resulta obligada para el desarrollo de un real decreto que tiene carácter de básico y desarrolla un aspecto parcial de la materia, esto es, la ampliación y complemento del correspondiente currículo. Esa omisión de la consulta pública se encuentra justificada conforme previene el artículo 133.4, párrafo segundo de la LPAC.

3.- La norma proyectada fue propuesta por la Consejería de Educación e Investigación en virtud del Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Consejería de Educación e Investigación. Actualmente, por Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, incardinándose la materia que nos ocupa en la Consejería de Educación y Juventud.

Por Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid. Su artículo 11 es relativo a la Consejería de Educación y Juventud y su apartado 10 dispone: *“Se crea la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, que asume las competencias de la extinta Dirección General de Formación*

Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial más las competencias en materia de Educación Secundaria”.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias firmadas por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, la primera, al principio de la tramitación del procedimiento (13 de noviembre de 2018) y las otras tres según se han ido cumplimentado los distintos trámites (7 de febrero, 28 de mayo y 17 de julio de 2019). De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

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

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario, en su punto 4. Así, respecto al impacto económico, se explica que el título de Técnico en Carpintería y Mueble, que se va a implantar, no sustituye a ningún título anterior, por tanto, es la primera vez que se desarrolla reglamentariamente en la Comunidad de Madrid. Además, se alude a que

las características actuales del mercado de trabajo (con movilidad laboral y movimientos entre sectores), la incorporación de nuevos materiales y tecnologías en los procesos de mecanizado y acabados y la creciente internacionalización de los mercados obliga a formar profesionales polivalentes. Por todo ello, se considera muy oportuno el desarrollo de esta nueva titulación.

Se efectúa la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. La Memoria detalla tales efectos, de los que hay que inferir un impacto positivo al cualificar al alumnado para desempeñar una profesión en el sector de la carpintería y mueble, y mejora -de manera directa- las perspectivas de empleo de los futuros titulados en la región. Asimismo, su futura labor mejora la calidad de los servicios que se prestan en relación con la actividad de las industrias dedicadas a la fabricación y montaje de mobiliario y elementos de carpintería.

En cuanto al impacto presupuestario para su implantación, se explica que el ciclo formativo de grado medio del título “*Carpintería y Mueble*”, tiene una duración de 2000 horas equivalentes a dos cursos académicos. Este número de horas es precisamente el establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1128/2010.

Se implantaría un grupo de primer curso en un centro educativo público de la Comunidad de Madrid, en el año académico 2019-2020, y como consecuencia de la implantación progresiva de estas enseñanzas se implantará otro grupo correspondiente al segundo curso en el año académico 2020-2021. El centro docente público en el que se implantará este ciclo formativo cuenta con autorización para impartir el ciclo formativo correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento, por este motivo dispone ya de los espacios y del equipamiento necesario para impartir el ciclo formativo de Mueble y Carpintería.

Debería tenerse en cuenta que, a la fecha en que previsiblemente se aprobará el Decreto, ya habrá comenzado el curso 2019-2020.

Para finalizar este aspecto, en el expediente se incluye el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación, de 5 de febrero de 2019, sobre el impacto presupuestario del proyecto por gastos de personal docente y por gastos de productividad del profesorado, de conformidad con lo establecido en la Orden de 3 de febrero de 2014, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establecen criterios objetivos para la asignación de productividad a los funcionarios de Cuerpos Docentes no Universitarios.

En cuanto a la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste, el punto 5 de la Memoria refiere que “*no afecta a las cargas administrativas*”.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, indica que el proyecto normativo no supone impacto, como refleja la Dirección General de la Familia y el Menor en el informe correspondiente (referido en el apartado tercero de los antecedentes de hecho).

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la

LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que es positivo al señalar que tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de actividades que desarrolle las programaciones didácticas se integrará el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género, tal y como se establece en el informe la Dirección General de la Mujer ya referido.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo del proyecto de decreto por remisión al informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 28 de febrero de 2019, en el que se dice que el proyecto establece que tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de actividades que desarrolle las programaciones didácticas se integrará el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen en su caso, las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas (o no) por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente (iniciado en 2018) de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, con el contenido anteriormente expuesto.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 26 de marzo de 2019, al que formularon su voto particular las consejeras representantes del sindicato CCOO.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 15 de julio de 2019, formulando diversas observaciones de carácter no esencial.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se ha evacuado informe de 12 de marzo de 2019 con observaciones por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad. Las secretarías generales técnicas del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid, han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación que emitió informe el 30 de mayo de 2019.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto, si bien condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias correspondientes.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se emitió el informe de 21 de enero de 2019 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que por Resolución de la Directora General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid el 9 de abril de 2019. Según consta en la Memoria no hubo alegaciones ni observaciones al proyecto durante el trámite conferido al efecto.

En cuanto a la audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, dicho trámite si bien no es obligatorio conforme los artículos 133 de la LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno, puede considerarse realizado porque, como ya hemos dicho, sí se ha solicitado y obtenido el informe del Consejo Escolar, y según venimos recordando con reiteración (entre otros, Dictámenes 121 y 132/17, de 23 de marzo, y 38/18, de 1 de febrero), a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en dicho órgano están representados los sectores generalmente implicados en el ámbito educativo a los que pudiera afectar la norma proyectada (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros). Esa obligación de consulta del Consejo viene impuesta por el artículo 2.1. b) de la Ley 12/1999.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El proyecto de decreto, según reza su título, establece el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de “*Técnico en Carpintería y Mueble*”. Esta titulación está regulada en el ámbito estatal por el Real Decreto 1128/2010 al que ya nos hemos referido. Dado que este Real Decreto constituye la legislación básica del

Estado en la materia que nos ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a nuestro dictamen.

La formación profesional, como hemos hecho referencia anteriormente, está contemplada en el artículo 3.2.e) de la LOE -cuyo artículo 39.6 obliga al Gobierno a establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional y los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas, previa consulta a las Comunidades Autónomas-, y en el Real Decreto 1147/2011, que lo ha desarrollado , por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Por último, en el citado Decreto 63/2019 por el que se ha regulado la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid.

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto objeto de dictamen establece el plan de estudios de las enseñanzas de Formación Profesional del título de “*Técnico en Carpintería y Mueble*” para dar respuesta a las necesidades generales de cualificación del alumnado.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, dos disposiciones adicionales, y tres disposiciones finales, así como cinco anexos.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma y contiene los antecedentes normativos, si bien deberán completarse con la necesaria referencia al mencionado Decreto 63/2019 de 16 de julio, por el que se regula la ordenación y organización general de la formación profesional en la Comunidad de Madrid.

Incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, conforme previene el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional del título de “*Técnico en Carpintería y Mueble*”, así como las titulaciones y especialidades requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos de los centros. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 1128/2010, por lo que no hay reparo jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del ciclo formativo y a los 13 establecidos en el Real Decreto 1128/2010, añade un módulo propio de la Comunidad de Madrid que es el correspondiente a la “*Lengua extranjera profesional*”. Estos módulos se desarrollan en los anexos I y II, respectivamente.

En este artículo se altera el orden de los módulos profesionales que según su numeración lógica guarda en el Real Decreto 1128/2010, en concreto en su artículo 10. No obstante, parece oportuno su enunciado conforme a la distribución del plan de estudios de la Comunidad de Madrid, que mantiene la coherencia en la secuencia del texto normativo

que se proyecta sin modificar en lo sustancial lo establecido en la norma básica.

El artículo 4 del proyecto de decreto se dedica al currículo, cuya definición de acuerdo con el artículo 6 de la LOE es la siguiente: “*A los efectos de lo dispuesto en esta Ley Orgánica, se entiende por currículo la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas*”. El contenido viene detallado en el apartado 2, que refiere sus elementos.

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al artículo 3.a), del Real Decreto 1128/2010, de 10 de septiembre y al anexo I.

El módulo “*Lengua extranjera profesional*”, propio de la Comunidad de Madrid, se desarrolla en el anexo II, en el que se describen los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas. Según la disposición adicional primera, la lengua en la que se impartirá este módulo será el inglés aunque los centros educativos podrán solicitar motivadamente autorización excepcional a la consejería competente en materia de Educación para que se pueda impartir en otra lengua distinta. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo expone que “*el sector al que pertenece la familia profesional*” puede requerir un idioma distinto.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículo de cada módulo al entorno educativo, social y productivo para que responda a las características socioeconómicas del sector; así como la integración en los procesos de enseñanza y la realización de actividades de los principios de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la prevención de la

violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, del “*Diseño universal o diseño para todas las personas*”, prestándose especial atención a las necesidades del alumnado que presente una discapacidad reconocida.

El artículo 6 establece la organización y distribución horaria. El ciclo formativo se distribuye en dos cursos académicos y se remite al anexo III para determinar su duración y su asignación horaria semanal. El proyecto establece una duración total de 2000 horas; la misma que establece el artículo 2 del Real Decreto 1128/2010.

Al profesorado se dedica el artículo 7. Para impartir los módulos relacionados en el proyecto, el precepto se remite al Real Decreto 1128/2010 para identificar las especialidades y las titulaciones requeridas al profesorado tanto de la Administración educativa como para el profesorado de otras Administraciones distintas de la educativa; para estos últimos, se exige además la acreditación mediante la oportuna certificación de una experiencia laboral de tres años en el sector vinculado a la familia profesional.

Sería deseable una mayor claridad en la redacción, distinguiendo claramente el tipo de profesorado y concretando mínimamente qué son esas “*actividades productivas en empresas relacionadas con los resultados de aprendizaje*” sobre las que se pide la certificación.

La regulación se completa con la remisión al artículo 12 del Real Decreto 1128/2010 para lo no previsto en el proyecto.

El artículo 8, se remite a lo establecido en el artículo 11 y en el anexo II del Real Decreto 1128/2010, para regular la definición de espacios y equipamientos, concretándose en el anexo V del proyecto normativo. Contiene la obligación de cumplir la normativa sobre diseño para todos,

accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo. A su vez, el contenido del anexo V refleja los espacios formativos con la superficie y equipamientos mínimos que la Administración considera preciso cumplir.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La disposición adicional primera, como ya adelantamos, dispone que la lengua del módulo profesional “*Lengua extranjera profesional*” sea el inglés, aunque contempla la posibilidad de que se autorice excepcionalmente otra lengua distinta.

La disposición adicional segunda se ocupa de la autonomía pedagógica de los centros educativos, en consonancia con el principio de autonomía consagrado en el artículo 1.i) de la LOE, y desarrollado en el capítulo II del título V del citado cuerpo legal.

Es de advertir que tanto en el proyecto como en la última MAIN redactada, se hace referencia al Decreto 49/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, éste ha sido derogado por el Decreto 63/2019, de 13 de junio, que establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid, permitiendo que los centros puedan elaborar proyectos propios, proponiendo un plan de estudios distinto del establecido en el proyecto de decreto. En todo caso, la disposición adicional especifica que estos planes de estudios habrán de respetar el cumplimiento de la normativa estatal –Real Decreto 1128/2010 – en cuanto fija los objetivos generales, los resultados de aprendizaje, los

criterios de evaluación, los contenidos básicos, las asignaciones horarias mínimas y la duración total de las enseñanzas establecidas para el título.

Por tanto, en la referida disposición adicional segunda debe corregirse la referencia al Decreto 49/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid, en cuanto que dicha norma ha sido derogada por el citado Decreto 63/2019.

La disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 2019-2020, si bien dada la fecha en que previsiblemente se aprobará este Decreto, ya habrá comenzado el curso 2019-2020.

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

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de 2005. No obstante, hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente, teniendo en cuenta que “consejería” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que se ostenta la competencia en mayúsculas.

En el artículo 4 del proyecto, respecto a los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas del módulo profesional “recogido” (sic) en el artículo 3.b), son los que se especifican en el anexo II de este decreto. Ha de corregirse esta errata, debiendo figurar “recogidos”.

En la parte expositiva al hacer referencia a los trámites más relevantes, se afirma que “*se ha recabado informe de la Abogacía General y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*”. Dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída*” o “*de acuerdo*” con la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva.

También en la parte expositiva debe tenerse en cuenta la derogación del Decreto 49/2013, de 13 de junio, por el Decreto 63/2019.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En el pie de firmas ha de adecuarse -lógicamente- a la nueva denominación de la Consejería, es decir, Educación y Juventud y a su titular; así como la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Carpintería y Mueble.

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

Madrid, a 10 de octubre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 403/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid