

A.G.-38/2025

INFC- 2025/1424

S.G.C.- 74/2025

S.J.- 467/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad en los ciclos formativos de grado medio y grado superior de formación profesional en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.

El 16 de junio de 2025 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de orden indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de orden.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 13 de junio de 2025, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 15 de abril y 7 de febrero de 2025.
- Nota interna de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, dirigida a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 27 de diciembre de 2024, en la que se hace constar que no se realizan observaciones al proyecto.
- Escrito de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 13 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se emite informe al no ajustarse a los criterios que para la emisión de dicho informe establece el artículo 4 g) del 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.
- Dictamen 8/2025, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el 10 de abril de 2025, así como el voto particular conjunto emitido por las consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 11 de abril de 2025.
- Informe 3/2025 de coordinación y calidad normativa, de 19 de febrero de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 17 de febrero de 2025, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 14 de febrero de 2025, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 14 de febrero de 2025, según lo previsto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.
- Resolución de la Directora General Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 15 de abril de 2025, acordando someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de orden.
- Alegaciones presentadas por D. Tomás Díaz Corcobado en representación del Centro FP, IES Barajas, con fecha de registro de 7 de mayo de 2025.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 10 de junio de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala el artículo 1, aprobar el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad que los centros docentes que

impartan enseñanzas de formación profesional podrán incluir en la oferta curricular de los ciclos formativos de grado medio y superior, así como establecer el procedimiento de incorporación de nuevos módulos profesionales optativos a este catálogo, a iniciativa de los centros docentes, en el ejercicio de su autonomía.

Explica la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) que:

“El objetivo de esta propuesta es aprobar el catálogo de optatividad y el desarrollo del currículo de los módulos profesionales de carácter optativo incluidos en todos los planes de estudio de los ciclos formativos de grado medio y grado superior que están regulados por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según se establece en los artículos 96.1 b) y 102 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional. En base a ello se han publicado el Decreto 102/2024, de 13 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican cuarenta y un decretos por los que se establecen para la Comunidad de Madrid planes de estudios de ciclos formativos de grado medio y el Decreto 103/2024, de 13 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican setenta y seis Decretos por los que se establecen para la Comunidad de Madrid planes de estudios de ciclos formativos de grado superior. El artículo 3 de ambos decretos recoge la incorporación, en todos los decretos que se modifican, de un nuevo artículo 3 bis denominado «Módulos profesionales de la parte de optatividad», cuyo catálogo y nuevas incorporaciones al mismo de módulos profesionales optativos quedan regulados por este proyecto de orden.

Asimismo, se pretende determinar el procedimiento para que los centros docentes propongan la incorporación de módulos profesionales a este catálogo, todo ello de conformidad con el artículo 102.3 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, así como con los artículos 4.4 del Decreto 102/2024, de 13 de noviembre, y 4.7 del Decreto 103/2024, de 13 de noviembre, que atribuyen al titular de la consejería competente en materia de Educación la aprobación del catálogo y el desarrollo curricular de los módulos profesionales de la parte de optatividad.

Con ello se trata de responder a las necesidades de cualificación que demandan los sectores social y productivo en la Comunidad de Madrid teniendo en cuenta la realidad socioeconómica y las perspectivas de desarrollo económico y social en su ámbito territorial.

En el desarrollo del currículo de los módulos profesionales optativos que se incluyen en el catálogo, se establecen los referentes de formación, las familias profesionales a las que se dirige cada uno de los módulos profesionales, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos necesarios para la adquisición de los resultados de aprendizaje y la duración del módulo profesional.

Por otro lado, para promover la autonomía de los centros docentes en lo referido a los planes de estudio que imparten, se establece un procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo, mediante propuestas que se adapten a su oferta formativa y a sus características propias.

Parece, por tanto, una decisión coherente con las necesidades de cualificación de los sectores social y productivo que la Comunidad de Madrid desarrolle el currículo de estos módulos profesionales optativos, así como la intervención de los centros docentes en la ampliación del catálogo de optatividad”.

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, integrada por tres artículos, seguida de una parte final, conformada por dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El artículo 1 define el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2 se refiere al catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad y el artículo 3 regula el procedimiento para la presentación de propuestas de módulos profesionales optativos para su inclusión en el catálogo de optatividad.

La disposición adicional primera contempla el cese de proyectos de autonomía de centros autorizados.

La disposición adicional segunda se refiere a los centros privados.

La disposición final primera contiene una habilitación para la aplicación de la norma.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la misma.

En último término, la disposición proyectada incluye dos anexos; el primero incorpora el catálogo de optatividad de formación profesional, mientras que el segundo contiene el currículo de los módulos profesionales que integran el catálogo de optatividad de los ciclos formativos de grado medio y grado superior.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, en su regla 30^a, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Más recientemente, y en lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus Dictámenes 16/2024, de 18 de enero y 541/2024, de 19 de septiembre:

“Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) ... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”. En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...).”

Afirmada pues la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del proyecto que nos ocupa.

En este sentido, debemos detenernos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) y fundamentalmente en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, LOFP).

El artículo 3.2.e) de la LOE contempla la formación profesional como una de las enseñanzas que ofrece el sistema educativo.

El artículo 6.1 se refiere al currículo como conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la ley, precisando que, en el caso de las enseñanzas de formación profesional, también se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

El artículo 39, apartado 6, de la propia LOE dispone que:

“El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del

currículo de cada una de ellas. Aquellos aspectos del currículo, regulados por normativa básica, de los títulos de la formación profesional que requieran revisión y actualización podrán ser modificados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, previo informe del Consejo General de la Formación Profesional y del Consejo Escolar del Estado, manteniendo en todo caso el carácter básico del currículo resultante de dicha actualización.

Las Comunidades Autónomas establecerán los procedimientos de detección de las necesidades de formación profesional en los sectores productivos existentes en sus respectivos ámbitos territoriales, que serán tenidos en cuenta con el fin de que el Gobierno garantice el diseño de las titulaciones bajo los principios de eficacia y agilidad de los procedimientos y de adecuación al tejido productivo autonómico”.

Por su parte, el artículo 13 de la LOFP se refiere a los elementos básicos del currículo en los siguientes términos:

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

A tal fin deberá incorporar contenidos culturales, científicos, tecnológicos y organizativos, así como contenidos vinculados a la digitalización, la defensa de la propiedad intelectual e industrial, la sostenibilidad, la innovación e investigación aplicada, el emprendimiento, la versatilidad tecnológica, las habilidades para la gestión de la carrera profesional, las relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales y medioambientales, la responsabilidad profesional, las habilidades interpersonales, los valores cívicos, la participación ciudadana y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

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

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

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

b) En el contexto de la cooperación internacional, se podrán establecer currículos básicos que constituyan un currículo mixto de enseñanzas de formación profesional del sistema educativo español y de otros sistemas educativos. Asimismo, su Disposición Final tercera, habilita al Gobierno para dictar, previa consulta al Consejo General de Formación Profesional, la normativa precisa para el desarrollo de dicha Ley en el ámbito de sus competencias”.

La tipología de las ofertas del sistema de Formación Profesional está organizada, de manera secuencial, en grados (A, B, C, D y E) ex artículo 28 de la LOFP. En concreto, y en cuanto atañe a la regulación que nos ocupa, es menester advertir que el artículo 39 del precitado texto legal precisa que *“El Grado D del Sistema de Formación Profesional se corresponde con los ciclos formativos de formación profesional que forman parte del sistema educativo español 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”.*

El artículo 45 de la LOFP se refiere a la habilitación de las Administraciones educativas en relación con el currículo de los ciclos de grado medio y grado superior y establece:

“1. Los ciclos formativos de grado medio y de grado superior estarán vinculados, con carácter general, a estándares de competencia de nivel 2 y 3 respectivamente del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

2. Los ciclos de grado medio y superior tendrán estructura modular y constarán de:

a) Una parte troncal obligatoria, determinante de la entidad del ciclo y que garantice la competencia general correspondiente, integrada por:

i. Módulos profesionales del Catálogo Modular de Formación Profesional asociados a los estándares de competencia profesional.

ii. Módulos asociados a las habilidades y capacidades transversales, a la orientación laboral y el emprendimiento pertinentes para el conocimiento de los sectores productivos y para la madurez profesional.

iii. Al menos, un proyecto intermodular, a desarrollar a lo largo de los cursos del ciclo.

b) Una parte de optatividad integrada por módulos profesionales que doten de mayor flexibilidad a la configuración y capacidad de adaptación de la oferta, para atender la diversidad de la realidad productiva del territorio correspondiente y los intereses y motivaciones personales en la construcción de cada itinerario formativo y profesional, permitiendo la profundización en determinados elementos del ciclo formativo.

Las administraciones competentes determinarán, en su caso, módulos profesionales optativos que profundicen en mayor grado en el desarrollo de las competencias transversales tales como, entre otras, profundización en digitalización aplicada al sector, profundización en iniciativa empresarial y emprendimiento, lenguas extranjeras y profundización en desarrollo sostenible aplicado al sector, o que aporten los complementos de formación general para facilitar el seguimiento del itinerario formativo individual tales como, entre otras, ampliación de conocimientos humanísticos, ampliación de conocimientos científicos-técnicos, o habilidades sociales.

3. Las administraciones educativas podrán:

a) Incorporar, respetando el currículo básico, módulos complementarios de carácter optativo vinculados a la profundización en las competencias propias del ciclo formativo o a la adquisición de competencias adicionales que, complementando la formación, permitan adquirir un perfil profesional más amplio, bien durante el periodo de formación realizada en el centro, bien en la empresa. La duración de la formación podrá, en este caso, ampliarse en el marco de lo previsto en la normativa básica. Estas ampliaciones curriculares no modifican el título y sólo podrán dar

lugar a su certificación complementaria por la administración competente. Cuando se proponga y apruebe su incorporación al Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional, tendrán validez en todo el territorio nacional.

b) Autorizar, a propuesta de los centros de formación profesional y en el contexto de acuerdos de éstos con las universidades, módulos optativos diseñados conjuntamente, que faciliten la progresión de los itinerarios formativos de aquellos estudiantes que quieran acceder desde la formación profesional a estudios universitarios.

4. En el marco de los elementos básicos del currículo de cada título y de la organización modular de los ciclos formativos de formación profesional, las administraciones educativas promoverán la flexibilidad y la especialización de su oferta formativa con el objetivo de promover la innovación y la empleabilidad”.

Desarrollando dichas leyes, el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (en adelante, RD 659/2023), regula la estructura de los ciclos formativos de grado medio y superior y la optatividad del currículo de dichos ciclos.

En concreto, el artículo 96 establece la estructura de los ciclos formativos de grado medio y superior, incluyendo la parte de optatividad, en los siguientes términos:

“1. Los ciclos formativos de grado medio y superior tendrán estructura modular y constarán, de acuerdo con el anexo IV, de:

a) Una parte troncal obligatoria, determinante de la entidad del ciclo, garante de la competencia general correspondiente e integrada por:

1.º Los módulos profesionales del Catálogo Modular de Formación Profesional.

2.º Los módulos asociados a las habilidades y capacidades transversales, y a la orientación laboral y el emprendimiento pertinentes para el conocimiento de los sectores productivos y para la madurez profesional, que incluirán los siguientes:

Itinerario para la empleabilidad I y II.

Digitalización aplicada al sistema productivo.

Sostenibilidad aplicada al sistema productivo.

Inglés profesional.

3.º Proyecto intermodular.

b) Una parte de optatividad integrada por, al menos, un módulo optativo durante la formación con una duración anual o dos módulos cuatrimestrales, cuyo cómputo horario de currículo básico será de 80 horas.

2. Para las personas que cursen un ciclo formativo tras superar los Grados C que incluyan todos sus módulos profesionales, el ciclo formativo constará de:

a) Los módulos asociados a las habilidades y capacidades transversales, y a la orientación laboral y el emprendimiento pertinentes para el conocimiento de los sectores productivos y para la madurez profesional, que incluirán los siguientes:

Itinerario Personal para la empleabilidad I y II.

Digitalización aplicada al sistema productivo.

Sostenibilidad aplicada al sistema productivo.

Inglés profesional.

b) Proyecto intermodular.

c) Módulos optativos: un módulo optativo de carácter anual o dos módulos cuatrimestrales.

3. El Proyecto intermodular tendrá carácter integrador de las competencias adquiridas, y será uno durante el ciclo formativo. Existirá un seguimiento y tutorización individual y colectiva del proyecto, que se desarrollará de forma simultánea al resto de los módulos profesionales a lo largo de la duración del ciclo formativo. Los centros determinarán el momento en el que debe iniciarse el Proyecto, en función de las características del ciclo formativo.

Por su parte, el artículo 102 se refiere específicamente a la optatividad del currículo de los ciclos formativos de grado medio y superior, indicando que:

“1. El currículo del ciclo formativo debe incorporar una parte de optatividad, integrada bien por un módulo de duración anual, bien por dos módulos cuatrimestrales a lo largo del ciclo formativo, cuyo cómputo horario será de 80 horas.

2. Corresponde a las administraciones competentes la regulación de la oferta de módulos optativos que profundicen en el desarrollo de las competencias transversales o aporten complementos de formación general, para facilitar la progresión del itinerario formativo individual.

3. Los módulos optativos podrán incluir, entre otros, los de Profundización en Digitalización aplicada al sector productivo, Profundización en Sostenibilidad aplicada al sector productivo, Profundización en Idioma extranjero profesional y Profundización en Iniciativa empresarial y emprendimiento, incluyendo el emprendimiento colectivo en economía social. Además, los centros del Sistema de Formación Profesional podrán hacer propuestas de módulos optativos propios en el marco de lo dispuesto por la Administración educativa competente.

4. Las administraciones podrán reconocer, a efectos de la superación de la totalidad o parte de la parte optativa del currículo, la realización y superación, por parte del alumno o alumna, de cursos y actividades formativas no formales. Tales cursos y actividades formativas deberán:

a) Haber sido objeto de solicitud de reconocimiento por parte del alumno o alumna ante la Administración competente.

b) Versar sobre:

1.º Competencias relacionadas directamente con el sector al que se refiera la formación.

2.º Competencias transversales que contribuyan a la empleabilidad, tales como, entre otras, las relacionadas con lenguajes de programación, tecnologías disruptivas específicas o sostenibilidad ambiental.

c) Estar ofertadas y certificadas por empresas de implantación significativa a nivel nacional o internacional en el sector productivo, quedando excluidas, en todo caso, las que lo sean por centros o entidades cuyo objetivo principal sea la educación y la formación.

Sin perjuicio de la oferta prescriptiva a su cargo, las administraciones competentes fijarán el procedimiento a seguir en los centros para el reconocimiento total o parcial de la parte optativa, de acuerdo con la duración de los correspondientes cursos o actividades formativas”.

El desarrollo de esta normativa básica, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se contiene actualmente en el Decreto 27/2025, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización del Sistema de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 27/2025), cuyo artículo 12, bajo la rúbrica “*Optatividad del currículo de los ciclos formativos de grado medio y grado superior*”, prevé:

“1. El currículo del ciclo formativo debe incorporar una parte de optatividad integrada por uno o dos módulos en los cursos de primero y segundo, cuyo cómputo horario estará incluido en los planes de estudios de cada título con una duración mínima de 80 horas.

2. La oferta de módulos optativos profundizará en el desarrollo de las competencias transversales o en la aportación de complementos de formación profesional, para facilitar la progresión del itinerario formativo individual, de conformidad con lo establecido en el artículo 102 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio. El titular de la consejería competente en materia de Educación establecerá las condiciones en las que los centros podrán organizar esta oferta de optatividad y aprobará el catálogo de módulos optativos que los centros podrán incorporar en su oferta formativa.

3. El titular de la consejería en materia de Educación establecerá por orden el currículo de los módulos profesionales optativos, que incluirá, al menos, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos necesarios para la adquisición de los resultados de aprendizaje, la duración y el curso o cursos de impartición, las familias profesionales o los ciclos formativos en los que se podrán incluir, las especialidades o titulaciones docentes y, en su caso, los espacios y equipamientos necesarios” (el resaltado es propio).

Asimismo, debe atenderse a los distintos decretos por los que se establecen para la Comunidad de Madrid planes de estudios de ciclos formativos de grado medio y superior de formación profesional, modificados por el Decreto 102/2024, de 13 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican cuarenta y un decretos por los que se establecen para la Comunidad de Madrid planes de estudios de ciclos formativos de grado medio (en adelante, Decreto 102/2024), y por el Decreto 103/2024, de 13 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican setenta y seis Decretos por los que se establecen para la Comunidad de Madrid planes de estudios de ciclos formativos de grado superior (en adelante, Decreto 103/2024) que, en relación con la parte de optatividad del currículo de los ciclos formativos de grado medio y superior, incorporan a todos los decretos que modifican, un artículo 3 bis que indica que la parte de optatividad estará integrada por módulos optativos que se impartirán tanto en el primero como en el segundo curso de estas enseñanzas, y, además se añade un apartado 3 al artículo 4 de los mismos, incorporando una habilitación en favor del titular de la consejería competente en materia de educación para la aprobación del catálogo y el desarrollo curricular de los módulos profesionales de la parte de optatividad.

Igualmente, la disposición final segunda de todos los decretos modificados contiene la habilitación al consejero competente en materia de educación para desarrollar su contenido.

El presente proyecto responde a dichas habilitaciones al regular el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad en los ciclos formativos de grado medio y grado superior de formación profesional en la Comunidad de Madrid, además de establecer el procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal y a la autonómica que acabamos de mencionar.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y HABILITACIÓN.

Examinado el contenido del proyecto sometido a informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala: “(...) *la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente*”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo - Consejería de Educación, Ciencia y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 - entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma, el Consejo de Gobierno, se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

Al respecto, y como hemos advertido previamente, el artículo 12, apartados 2 y 3, del Decreto 27/2025, el artículo 4 apartado 3 de los decretos que fueran modificados por los Decretos 102/2024 y 103/2024, así como la disposición final segunda de los mismos, contienen la pertinente habilitación para el desarrollo normativo concernido en favor del titular de la consejería competente en materia de educación.

Cabe añadir que el Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante orden, la materia señalada.

CUARTA. – PROCEDIMIENTO.

Atendida la naturaleza jurídica del proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone: *“Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”* (el resaltado es propio).

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe atenderse igualmente a lo preceptuado en 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).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los

anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica suficientemente, en el presente caso, en los siguientes términos:

“Este proyecto de orden, que como tal es una norma de carácter reglamentario que no requiere ser aprobada en Consejo de Gobierno, no será sometido al trámite de consulta pública previsto suficientemente en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, porque, de conformidad con lo establecido en los apartados c), d) y e) del citado artículo, así como en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, esta propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, limitándose a regular aspectos parciales de una materia, en concreto el desarrollo curricular, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de los módulos profesionales optativos que integrarán el catálogo que se aprueba y determinar el procedimiento de inclusión de otros módulos profesionales optativos por parte de los centros docentes, conforme a lo dispuesto en el Decreto 102/2024, de 13 de noviembre y en el Decreto 103/2024, de 13 de noviembre.”

Al figurar la MAIN, en su modalidad ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021, adaptándose su contenido al determinado por este precepto.

No se observa que la MAIN contenga mención alguna a la evaluación *ex post* de la norma. La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en el Dictamen 26/33 de 19 de enero de 2023, argumenta que: *“Como decíamos en nuestro dictamen 677/22, de 25 de octubre, 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 de su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro. Por tanto, en la redacción definitiva de la Memoria deberá justificarse adecuadamente la ausencia de la evaluación ex post”*.

Resultaría oportuno, en consecuencia, que la MAIN incorporase alguna alusión al respecto.

La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

Así, según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, el Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite 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”*.

Se observa, en este punto, que, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos tres memorias -de fechas 13 de junio, 15 de abril y 7 de febrero de 2024-, incorporando, la última versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“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”* (en estos términos se pronuncian los más recientes Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril, 385/2024, de 27 de junio, y 558/2024, de 19 de septiembre, entre otros).

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el proyecto a los correspondientes trámites de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, donde se ha publicado el día 23 de abril de 2025, estableciéndose un plazo de presentación de alegaciones desde el 24 de abril hasta el 21 de mayo de 2025, ambos incluidos.

El plazo aludido, como explica la MAIN, implicó añadir dos días naturales al periodo de 15 días previsto en el Decreto 52/2021, como consecuencia de la interrupción generalizada del suministro eléctrico del 28 de abril de 2025, que afectó gravemente a todo el territorio peninsular y, particularmente, a la Comunidad de Madrid, y que determinó que el Consejo de Gobierno adoptase el Acuerdo de 30 de abril de 2025 por el que se amplía, con carácter general, en dos días el plazo para la tramitación de todos los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad de Madrid, habiéndose recibido un escrito de alegaciones presentado en representación del Centro FP, IES Barajas, siendo su propuesta atendida.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el 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 y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1. de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta en el expediente remitido, el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia -exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas- y en materia de infancia y adolescencia -por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y en el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid-.

También se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en los artículos treinta y cuatro de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021, de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades y de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de 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.

El **título** cumple con los requisitos de las directrices 6 y 7, sin que quepa formular observación al respecto.

La **parte expositiva** del proyecto carece de título, como indica la directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la directriz 12, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además, menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido, como aspectos más relevantes de la tramitación, *“informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de análisis de los impactos de carácter social y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Asimismo, se ha emitido dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe por la Abogacía General”*.

La “Abogacía General” debería ser citada como Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la denominación empleada en el 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.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la orden proyectada a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, 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”. En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

En cuanto a la **parte dispositiva**, es necesario valorar si el proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica estatal y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE, la LOFP, y el Real Decreto 659/2023, por un lado, y el Decreto 27/2025, así como los decretos autonómicos que se enumeran en el artículo 1 de los Decretos 102/ 2024 y 103/ 2024, por otro, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

El **artículo 1** establece que el objeto de la norma es aprobar el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad que los centros docentes pueden incluir en la oferta curricular de los ciclos formativos de grado medio y superior, así como establecer el procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo, siendo su ámbito de aplicación los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid, lo que se coherente con lo preceptuado en el apartado 3 del artículo 1 de los Decretos 102/2024 y 103/2024, que determinan la aplicación de estas normas *“en los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid que, debidamente autorizados, impartan estas enseñanzas”*.

El **artículo 2** describe la composición del catálogo de la parte de optatividad.

El apartado 1 responde al tenor del apartado 2 del artículo 102 del Real Decreto 659/2023 y del apartado 2 del artículo 12 del Decreto 27/2025.

Los apartados 2 y 3 se remiten a los anexos I y II, en cuanto al catálogo y currículum de los módulos optativos.

A estos efectos, el artículo 12.3 del Decreto 21/2025 dispone que *“El titular de la consejería en materia de Educación establecerá por orden el currículum de los módulos profesionales optativos, que incluirá, al menos, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos necesarios para la adquisición de los resultados de aprendizaje, la duración y el curso o cursos de impartición, las familias profesionales o los ciclos formativos en los que se podrán incluir, las especialidades o*

titulaciones docentes y, en su caso, los espacios y equipamientos necesarios” (el subrayado es añadido).

Los aspectos mínimos del currículo de los módulos optativos que se exigen en el precepto transcrito son más amplios que aquellos que se enumeran en los apartados examinados, por lo que convendría referirse expresamente a todos ellos. Por su parte, en los dos anexos al proyecto de orden parecen contemplarse la mayor parte de dichos aspectos, si bien con algunas matizaciones que se pondrán de manifiesto al tiempo de su análisis.

El apartado 4 desarrolla el apartado 3 del artículo 102 del Real Decreto 659/2023 y, en base a la autonomía de los centros reconocido en el artículo 10 del propio real decreto, contempla la posibilidad de que éstos propongan la inclusión en el catálogo de optatividad de nuevos módulos profesionales, adaptados a las características de las enseñanzas que imparten, que deberán necesariamente estar referidas a módulos profesionales específicos asociados a las competencias profesionales de los títulos de formación profesional y ser innovadores en sus contenidos.

El procedimiento para proponer la inclusión de nuevos módulos en el catálogo de optatividad se regula en el artículo siguiente, si bien se sugiere, por innecesaria, la supresión de la remisión expresa al mismo que contiene el apartado 5 del precepto examinado.

El **artículo 3** establece el procedimiento para la inclusión de módulos profesionales en el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad, desarrollando el artículo 102, apartado 3, del Real Decreto 659/2023.

Según se desprende del tenor del apartado 3.2 de la MAIN, el artículo establecería el procedimiento a seguir para que los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid soliciten la inclusión de módulos profesionales en el catálogo, de manera que este pueda adaptarse continuamente a los cambios en los diferentes sectores productivos que sean significativos para complementar los diferentes planes de estudio.

Sin embargo, el contenido de la disposición adicional segunda, que remite a lo establecido en este artículo 3 en relación con los centros privados, parecería dar a entender que este únicamente se refiere a los centros públicos, lo cual es incongruente con su título y con la MAIN. Por otra parte, en el caso de los centros privados, al no ser parte integrante de la Administración de la Comunidad de Madrid, la regulación debería respetar su autonomía organizativa y, en lo referente a la presentación de las propuestas por registro, que se regula en el tercer párrafo apartado 5, debería observarse lo establecido en el artículo 16.4.a) de la Ley 39/2015, así como en el artículo 37 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

En cuanto a los elementos del módulo profesional que se propone, superan los mínimos exigidos en el apartado 2 del artículo 4 de los decretos enumerados en el artículo 1 de los Decretos 102/2024 y 103/2024, a cuyo tenor:

“(…) El currículum de los módulos profesionales de carácter transversal que a continuación se detallan: Inglés profesional (Grado Medio), Itinerario personal para la empleabilidad I, Itinerario personal para la empleabilidad II, Digitalización aplicada a los sectores productivos (Grado Medio) y Sostenibilidad aplicada al sistema productivo, se desarrollará por orden del titular de la consejería con competencias en materia de Educación. Dichos currículos se elaborarán conforme a lo que establezca la norma básica correspondiente, responderán en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores social y productivo en el entorno de la Comunidad de Madrid e incluirán, al menos:

a) Los referentes de la formación.

b) Los resultados de aprendizaje.

c) Los criterios de evaluación.

d) Los contenidos necesarios para la adquisición de los resultados de aprendizaje.

e) La duración del módulo profesional”.

Los anteriores contenidos mínimos resultan igualmente aplicables a los módulos profesionales de la parte de optatividad, en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 de ese mismo precepto, que señala: *“Corresponde al titular de la consejería competente en materia de Educación la aprobación del catálogo y el desarrollo curricular de los módulos profesionales de la parte de optatividad, en los términos establecidos en el apartado anterior. En concreto, responderán a las necesidades de cualificación de los sectores social y productivo de su entorno, teniendo en cuenta la realidad socioeconómica y las perspectivas de desarrollo económico y social en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la movilidad de los alumnos e incluirán como mínimo los contenidos enumerados en las letras de la a) a la e) del apartado anterior. Los módulos profesionales de optatividad se impartirán en el curso y con la duración que se establece en el correspondiente anexo de este decreto”* (el subrayado es propio).

De igual modo, el contenido mínimo de las propuestas de nuevos módulos optativos que se regula en el apartado 1 de este artículo 3 satisface los requisitos del apartado 3 del artículo 12 del Decreto 21/2025, al que hicimos referencia en relación con el análisis del artículo 2.

En otro orden de cuestiones, se sugiere, siguiendo el criterio mantenido por el informe 3/2025, de 19 de febrero, de coordinación y calidad normativa sobre el proyecto, cuya observación sobre este particular suscribimos plenamente, que se especifique el régimen de resolución y recursos que sería aplicable a las propuestas presentadas por los centros privados con arreglo a la Ley 39/2015.

Así, en la versión informada por la Oficina de calidad normativa, se incluía un apartado 6 al artículo 3 del proyecto de orden, con un contenido diferente del actual, en el que se disponía que *“En caso de que la propuesta solicitada no se incorpore en la orden de actualización del catálogo de optatividad, la solicitud realizada por el centro docente se tendrá por desestimada, poniendo fin a la vía administrativa. Contra esta decisión podrá interponerse recurso de reposición, en el plazo de un mes, ante el propio órgano que la ha dictado”*.

Por su parte, el meritado informe 3/2025 sugería cuanto sigue:

“- Diferenciar las solicitudes de los centros educativos públicos y privados, limitando a estos últimos la posibilidad de interponer recursos administrativos y la aplicación de la figura del

silencio administrativo, que no tiene cabida dentro de las relaciones interadministrativas como son las que se producen entre los centros educativos públicos y la consejería competente en materia educativa, pues aquellos no son más que órganos, o partes, de esta.

- Establecer, en lo relativo a los centros privados y conforme a lo exigido en el artículo 21 de la LPAC, la obligación expresa de resolver todas las solicitudes, así como el plazo para hacerlo.

- Justificar en la MAIN, en lo que se refiere a los centros privados, la concurrencia de alguno de los supuestos para el establecimiento del carácter desestimatorio del silencio administrativo recogidos en el artículo 24 de la LPAC o en la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos. En este sentido, conviene recordar que, de acuerdo con el citado artículo 24 de la LPAC, el silencio negativo debe establecerse en norma con rango de ley, salvo que concurra alguno de los supuestos expresamente tasados en dicho artículo”.

Frente a ello, se indica en la MAIN que en este procedimiento no se presentan solicitudes, sino propuestas de inclusión en el catálogo de optatividad, lo que no da lugar a una resolución individualizada contra la que quepa interponer un recurso. Esta propuesta, si fuera incluida en el catálogo de optatividad, no supone exclusividad para el centro proponente, sino que es resultaría extensiva al resto de centros educativos una vez incluida en dicho catálogo. En el artículo 102.3 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, se contempla esta posibilidad: “[...] Además, los centros del Sistema de Formación Profesional podrán hacer propuestas de módulos optativos propios en el marco de lo dispuesto por la Administración educativa competente”.

No obstante dichos argumentos, consideramos que la desestimación de la propuesta debería ser expresa y motivada, debiendo ser posible interponer, en su caso, el correspondiente recurso por parte de los centros privados frente al acto administrativo que diese respuesta a tales propuestas (no en cambio, por parte de los centros públicos, pues como acertadamente señala el informe 3/2025, se trataría de órganos de una misma administración, que carecerían de legitimación al efecto, como expresamente reconoce, en sede judicial, el artículo 20 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa -LJCA-). Ello con independencia de que la inclusión, en su caso, de las propuestas curriculares en el catálogo de

módulos profesionales optativos se llevara a cabo mediante orden de la consejería competente en materia de educación.

Tomar decisiones discrecionales exige siempre respetar el principio de legalidad y la motivación de la resolución. La potestad discrecional no equivale nunca a arbitrariedad, por lo que el ejercicio de la potestad discrecional exige que el acto en que se concreta el ejercicio de esa potestad sea razonado (artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015).

El control de las potestades discrecionales corresponde al poder judicial, como lo dispone en el artículo 106.1 la CE. Lo que se conecta con el artículo 1 de la LJCA, que define el ámbito propio de los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, asignándole el control de la legalidad de la actuación administrativa sujeta a Derecho Administrativo. Y ello es consecuencia de la declaración que la propia CE hace en su artículo 9 sujetando a los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. El alcance del control judicial de las actuaciones de la Administración es universal, lo que puede afirmarse con fundamento en el derecho a la tutela judicial efectiva que, como fundamental, reconoce el artículo 24 de la CE.

En caso contrario, de no dictarse resolución expresa frente a las propuestas de nuevos módulos por los centros privados, estos no podrían conocer ni recurrir los motivos de la denegación de su inclusión en el catálogo, lo que podría convertir la actuación de la Administración en arbitraria. Ciertamente, podrían recurrir la orden de aprobación de nuevos módulos, pero el objeto sería diferente, puesto que en ella solo figurarían las propuestas aceptadas, pero no así las propuestas rechazadas, lo que podrían generar un ámbito de actuación administrativa excluido de la revisión jurisdiccional, contrario a los principios expuestos.

Para concluir con en análisis de este artículo 3, el actual apartado 6 establece que *“6. La inclusión, en su caso, de las propuestas curriculares en el catálogo de módulos profesionales optativos se llevará a cabo mediante orden de la consejería competente en materia de Educación que se aprobará antes del treinta y uno de mayo”*.

A fin de evitar una indeseable dispersión normativa, en lugar de aprobar órdenes autónomas de aprobación de nuevos módulos profesionales optativos, convendría que la orden que se dictase

modificase el proyecto que ahora se informa, adicionando los nuevos módulos que se fuesen aprobando al mismo, a fin de que todos ellos figuren en una única disposición general.

Por último, el texto normativo incorpora, en su **parte final**, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

La **disposición adicional primera** establece el cese de los proyectos de autonomía de los centros que habían sido autorizados con anterioridad a este proyecto de orden, consecuentemente con lo establecido en el artículo 8. 2 del Decreto 102/2024 y en el artículo 8.2 del Decreto 103/2024, que suprimen las disposiciones adicionales referidas a la autonomía pedagógica de los centros educativos de todos los decretos del artículo 1 que la contengan.

La **disposición adicional segunda** hace alusión a que todo lo relacionado con los departamentos de coordinación didáctica y con otras unidades organizativas de los centros públicos deberá aplicarse a los órganos que realicen las mismas funciones en los centros privados.

Nos remitimos a la consideración realizada al artículo 3, poniendo de manifiesto que el contenido de la disposición no sería incardinable en ninguno de los supuestos recogidos en la directriz 39.

La **disposición final primera** contiene una *“habilitación para su aplicación”*.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la dirección general competente pueda adoptar cuantas medidas se consideren precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones al titular de una dirección general para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la aplicación y ejecución de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 y 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013, de 3 de abril de 2014, hasta los más recientes de 18 de enero y 8 de febrero de 2024, entre otros), que *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros,*

correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.

En consecuencia, las “medidas” e “instrucciones” adoptadas al amparo de tales “habilitaciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero: *“La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria”.*

En esta misma línea, la meritada Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 541/2024, de 19 de septiembre, afirma que *“son los consejeros quienes ostentan competencias normativas y no los directores generales”.* Al tiempo de analizar la disposición final segunda del texto que examina, de nuevo incide en esta idea, explicando cuanto sigue:

“La disposición final segunda, lleva por título “habilitación para la aplicación” y autoriza a la dirección General competente en materia de acreditación de la competencia digital docente para adoptar, en el ámbito de sus competencias, “cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en el presente decreto”, lo que debe entenderse como una habilitación para el dictado de instrucciones y medidas de carácter interno, dado que la competencia de desarrollo normativo corresponde a los consejeros conforme a lo anteriormente expuesto” (el resaltado es nuestro).

Habida cuenta de lo expuesto, y teniendo en cuenta que los órganos administrativos no requieren de habilitación específica en cada disposición sectorial para el ejercicio de las competencias que ya tienen atribuidas (baste remitirnos a estos efectos a lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), se sugiere la supresión de esta disposición final primera.

En último término, la **disposición final segunda** regula la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

Finalmente, la orden proyectada incorpora, como hemos señalado *ut supra*, dos **anexos**.

Con carácter general, procede advertir que el contenido de dichos anexos reviste un carácter marcadamente técnico, que excede del ámbito de actuación de esta Abogacía General, cuyas funciones de asesoramiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.4.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, *“Son únicamente las de carácter jurídico, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta”*.

Partiendo de dicha premisa, y en relación con ambos anexos, se sugiere verificar que, respecto de todos los módulos profesionales optativos, se ha observado el contenido mínimo previsto en el artículo 12.3 del Decreto 21/2025, tal y como se avanzó a propósito del artículo 2.

Así, de los distintos aspectos a los que el artículo 12.3 del Decreto 21/2025 exige referirse en la orden que apruebe el currículo de los módulos optativos, cabe señalar lo siguiente:

- (i) Resultados de aprendizaje y criterios de evaluación: se contemplan como primer apartado de cada uno de los distintos módulos en el anexo II.
- (ii) Contenidos necesarios para la adquisición de los resultados de aprendizaje: se contemplan como segundo apartado de cada uno de los distintos módulos en el anexo II.
- (iii) Duración: se contempla la carga horaria, tanto en el anexo I como en el II, si bien únicamente para los módulos optativos específicos.
- (iv) Curso o cursos de impartición: únicamente se contempla para los módulos optativos transversales en el anexo I.
- (v) Familias profesionales o ciclos formativos en que se podrían incluir: solamente se contemplan para los módulos optativos específicos en el anexo I.
- (vi) Especialidades o titulaciones docentes: figuran para los módulos optativos específicos en el anexo I las atribuciones docentes.

(vii) Espacios y equipamientos necesarios, en su caso: no se indican.

El **anexo I** incluye el catálogo de optatividad de formación profesional, recogiendo, por un lado, los módulos profesionales optativos transversales a todos los ciclos formativos y, por otro lado, los módulos profesionales optativos específicos relacionados algunos con la “Profundización en digitalización aplicada al sector productivo”, “Profundización en sostenibilidad aplicada al sector productivo” y “Profundización en idioma extranjero profesional”. Sin embargo, no se incluyen módulos relacionados con la “Profundización en iniciativa empresarial y emprendimiento”, incluyendo el emprendimiento colectivo en economía social.

Sin embargo, hay que poner de manifiesto que la inclusión de tales módulos se regula como una posibilidad, no como una imposición por el apartado 3 del artículo 102 del Real Decreto 659/2023. Ciertamente, señala expresamente este precepto que *“Los módulos optativos podrán incluir, entre otros, los de Profundización en Digitalización aplicada al sector productivo, Profundización en Sostenibilidad aplicada al sector productivo, Profundización en Idioma extranjero profesional y Profundización en Iniciativa empresarial y emprendimiento, incluyendo el emprendimiento colectivo en economía social”*.

En cuanto a la duración de los módulos optativos, coincide con la establecida en el anexo II de cada uno de los decretos enumerados en el artículo 1 de los Decretos 102/2024 y 103/2024.

Se sugiere incluir, en un nuevo artículo del proyecto, un precepto relativo al profesorado con remisión al anexo I en cuanto a la atribución docente y especificación del régimen aplicable en los centros públicos y privados, y excluyendo la especificación que sigue al asterisco en el citado anexo. Hay que tener en cuenta que el artículo relativo al profesorado de los decretos enumerados en el artículo 1 de los Decretos 102/2024 y 103/2024 establece que las especialidades y, en su caso, las titulaciones de los profesores con atribución docente en módulos profesionales optativos serán reguladas en la normativa específica de la Comunidad de Madrid. Por tanto, procedería desarrollarlo en mayor medida y con mayor claridad.

En cuanto al **anexo II**, incorpora los restantes mínimos exigidos en el apartado 2 del artículo 4 de los decretos enumerados en el artículo 1 de los Decretos 102/2024 y 103/2024 por remisión del apartado 3: los referentes de la formación, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y los contenidos necesarios para la adquisición de los resultados de aprendizaje, así como el código y la denominación.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el proyecto de orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se aprueba el catálogo de módulos profesionales de la parte de optatividad en los ciclos formativos de grado medio y grado superior de formación profesional en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento de incorporación de módulos profesionales optativos a este catálogo, sin perjuicio de la atención a las consideraciones formuladas en el presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma
**LA LETRADA JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Begoña Basterrechea Burgos

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**