



Comunidad de Madrid

A.G.- 33/2019

S.G.C- 99/2019 S.J.- 295/2019

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, en relación con un **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 superior correspondiente al título de Técnico Superior en Mantenimiento de Sistemas Electrónicos y Aviónicos en Aeronaves.**

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 27 de mayo de 2019 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación 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 Decreto indicado.

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

- Proyecto de Decreto.
- Dictamen 17/2019, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, de 13 de mayo de 2019, de la Comunidad de Madrid. Se acompaña también el voto particular formulado, por las representantes de Comisiones Obreras en la Comisión Permanente del Consejo Escolar, el 16 de mayo de 2019.
- Informe de la Oficina de calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, de 19 de marzo de 2019.





Comunidad de Madrid

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 21 de mayo de 2019, por la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), fechado el 8 de abril de 2019, 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, emitido el 11 de abril de 2019, por la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, evacuado el 4 de abril de 2019, por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia), según lo previsto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 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.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 13 de abril de 2019; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 12 de abril de 2019; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 23 de abril de 2019; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 3 de abril de 2019; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, de 8 de abril de 2019; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, de 3 de abril de 2019, y de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, de 8 de abril de 2019, en los que no se formulan observaciones.

- Escrito con observaciones al Proyecto de Decreto realizado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia el 12 de abril de 2019.





Comunidad de Madrid

- Informe sobre la repercusión en el gasto del capítulo I del Proyecto de Decreto suscrito con fecha 5 de marzo de 2019 por el Ilmo. Sr. Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación.
- Informe de 20 de mayo de 2019, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda emitido de conformidad con la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018.
- Resolución de la Directora General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, de 21 de febrero de 2019, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación de 24 de mayo de 2019, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto establecer el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes al título de Técnico Superior en Mantenimiento de Sistemas Electrónicos y Aviónicos en Aeronaves, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos que deben reunir los centros. Esta norma será de aplicación en los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid que, debidamente autorizados, imparten estas enseñanzas.

Se compone de una parte expositiva, y de una parte dispositiva, conformada por ocho artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. Asimismo, el Proyecto incorpora cuatro Anexos: el Anexo I relativo al módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid –Lengua extranjera profesional-; el Anexo II, sobre la organización académica y distribución horaria





Comunidad de Madrid

semanal; el Anexo III en el que se indican las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid y el Anexo IV que regula los espacios y equipamientos mínimos.

Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1, 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 EA), 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 desarrollos, 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.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre el plan de estudios del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Mantenimiento de Sistemas Electrónicos y Aviónicos en Aeronaves.





Comunidad de Madrid

En este sentido, debemos detenernos, siquiera someramente, en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, así como en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE).

Así, el artículo 10.1 de la primera Ley Orgánica citada establece que “*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 (...)*”, mientras que el artículo 10.2 apostilla que “*las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional.*”

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.

Por otro lado, la LOE dispone, en su artículo 6. bis 1 e) que corresponde al Gobierno el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica. En el mismo sentido, su artículo 39.6 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*” (el énfasis es añadido).

En sintonía con lo anterior, el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo, dispone en su artículo 8.1 que “*corresponde al Gobierno, mediante Real Decreto, establecer los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas de los ciclos formativos y de los cursos de especialización de las enseñanzas de formación profesional que, en todo caso, se ajustarán a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional*”.





Comunidad de Madrid

Por su parte, el artículo 8.2 reconoce, en definitiva, la competencia autonómica sobre la materia específica referida, si bien con indicación de ciertos límites a los que debe sujetarse indefectiblemente aquélla:

"Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes respetando lo dispuesto en el presente Real Decreto y en las normas que regulen las diferentes enseñanzas de formación profesional. En todo caso, la ampliación y desarrollo de los contenidos incluidos en los aspectos básicos del currículo, establecido por el Gobierno, se referirán a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en las correspondientes enseñanzas, así como a la formación no asociada a dicho catálogo, respetando el perfil profesional establecido" (el énfasis es añadido).

Debe traerse también a colación el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y sus disposiciones de aplicación Reglamento (UE) 748/2012 y (UE) 1321/2014, en el que se establecen las normas técnicas y procedimientos administrativos comunes para asegurar el mantenimiento de aeronavegabilidad de aeronaves y se fijan los requisitos de conocimientos y experiencia para otorgar una licencia de mantenimiento de aeronaves y sus condiciones de validez y uso para aviones y helicópteros.

Finalmente, debemos citar el Real Decreto 1448/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en mantenimiento de sistemas electrónicos y aviónicos en aeronaves y se fijan los aspectos básicos del currículo (en lo sucesivo, Real Decreto 1448/2018), que tiene carácter básico, según su Disposición Final primera.

Dispone el artículo 9.7 del Real Decreto 1448/2018 que:

"7. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de estas enseñanzas respetando lo establecido en este real decreto en materia de formación, duración y otros aspectos formativos, atendiendo a la obligación de aplicar la legislación comunitaria en materia de reglamentos de obligado cumplimiento para los países miembros, sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas".

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con





Comunidad de Madrid

subordinación y respeto a la normativa comunitaria y a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

Tercera.- Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza, igualmente, por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.





Comunidad de Madrid

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta.- Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:





Comunidad de Madrid

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” (el énfasis es añadido).

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales” (el énfasis es añadido).

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Además, es preciso tener en cuenta 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 -conviene señalar, no obstante, que las Instrucciones vigentes al tiempo de incoarse la tramitación del Proyecto sometido a consulta eran las contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, y que han sido sustituidas por las Instrucciones aprobadas por el meritado Acuerdo de 5 de marzo de 2019-.





Comunidad de Madrid

La documentación remitida revela que el procedimiento de confección del Proyecto se ha atendido a las disposiciones básicas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, contenidas tanto en la Ley 39/2015, como en la Ley del Gobierno, según expondremos a continuación.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015 y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predictable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas, circunstancias que tampoco parecen concurrir en este supuesto.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, como se explica en la Memoria del análisis de impacto normativo “porque el objeto de dicho decreto es desarrollar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el currículo del ciclo formativo conducente al título de Técnico Superior en Mantenimiento de Sistemas Electrónicos y Aviónicos en Aeronaves, establecido por el Real Decreto 1448/2018, de 14 de diciembre, y que es norma básica del Estado. No se trata, por tanto, de una iniciativa





Comunidad de Madrid

reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1^a y 30^a de la Constitución Española". Además, "el desarrollo que la Comunidad de Madrid hace a través del texto proyectado, supone regular un aspecto parcial de la materia, de ampliación y complemento del correspondiente currículo, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que capacita para omitir el trámite de consulta pública".

La norma es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Consejería de Educación e Investigación y la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte y se modifican las competencias y estructura orgánica de algunas consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, por el que se establece su estructura orgánica.

La Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 7 del citado Decreto 127/2017.

Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar el trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según se desprende del contenido de la propia Memoria en la que se indica la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid con un plazo de alegaciones entre el 10 de abril y el 6 de mayo de 2019, sin que hubiera entradas.





Comunidad de Madrid

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.

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 igualmente 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 de 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–.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 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 y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

También se ha incorporado el preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, según 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, por tener la norma proyectada impacto económico.

Además, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica





Comunidad de Madrid

de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que únicamente la Consejería de Políticas Sociales y Familia ha formulado observaciones al Proyecto.

Por último, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta.- Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese 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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

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 los aspectos más relevantes de la tramitación –trámite de audiencia e información pública y dictamen del Consejo Escolar-, de acuerdo con la Directriz 13.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 justificándose,





Comunidad de Madrid

en la exposición de motivos, la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) 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 cuanto a la parte dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por el Real Decreto 1448/2018, que se erige en parámetro de contraste jurídico.

Conviene aclarar que el Proyecto de Decreto encierra dos tipos de preceptos:

- Un primer grupo de normas, que se remiten directamente al meritado Real Decreto o a la LOE, por lo que ningún obstáculo jurídico puede oponerse. Así sucede con los artículos 2 (referentes de la formación), 3.1 a) (módulos profesionales del ciclo formativo), 4 apartados 1 y 2 (currículo), 7 apartados 1, 2, 3, 5 y 6 (profesorado) y 8 (definición de espacios).

No obstante, con carácter general a propósito de las remisiones, conviene señalar que esta técnica normativa no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa educativa y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución Española. En este sentido se pronunció el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos y ha sido reiterado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre).





Comunidad de Madrid

- En cuanto al resto de preceptos, conviene realizar las consideraciones que siguen:

El artículo 3 del proyecto establece la relación de módulos profesionales que componen el ciclo formativo.

En este punto se señala que si bien se altera el orden literal de los módulos profesionales previstos en el Real Decreto 1445/2018, se ha justificado debidamente en la Memoria dicho extremo, siguiendo el Dictamen 351/2018, de 26 de julio de 2018, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Con relación a los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo que se imparten en el centro educativo, la aportación que hace la Comunidad de Madrid respecto al Real Decreto 1448/2018, de 14 de diciembre, se limita a la incorporación al plan de estudios del módulo profesional propio “Lengua extranjera profesional”.

Sobre este particular, indica la Memoria del análisis de impacto normativo que “*con el fin de garantizar la formación común que requiere el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y sus disposiciones de aplicación Reglamento (UE) 748/2012 y (UE) 1321/2014, los aspectos formativos exigibles para poder ejercer las profesiones correspondientes se recogen en el Real Decreto 1448/2018, de 14 de diciembre, y dichos aspectos se concretan en los contenidos y duración de los módulos profesionales que determina el artículo 9 del citado real decreto. La concreción de los contenidos y duración de estos módulos profesionales no requiere de un desarrollo curricular por parte de la Administración educativa, ya que se encuentran completamente definidos en el anexo I del citado real decreto. Sin perjuicio de lo anterior, esta administración educativa propone la incorporación del módulo profesional propio “Lengua extranjera profesional” como formación complementaria, que respeta las exigencias formativas de la norma básica.*

En concreto, es el apartado b) del artículo 3 el que incorpora el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid (Lengua extranjera profesional), cuyos objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas vienen establecidos en el Anexo I del texto





Comunidad de Madrid

informado, al que remite el artículo 4.3 proyectado. Ningún reparo jurídico puede hacerse a este desarrollo autonómico del currículo.

Al tratarse de una asignatura de libre configuración autonómica es patente el grado de autonomía del que goza la Administración educativa madrileña para establecer una asignatura de diseño propio y fijar los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables (Dictamen 448/17 de 8 de noviembre de 2017 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Por su parte, el artículo 4.2, en cuanto al contenido y duración de los módulos profesionales que allí se refieren, se remite al Anexo I del Real Decreto básico, así como a la normativa vigente establecida por la Agencia Europea de Seguridad Aérea en materia de mantenimiento de la aeronavegabilidad de las aeronaves y productos aeronáuticos, componentes y equipos y sobre la aprobación de las organizaciones y personal que participan en dichas tareas.

En el artículo 4 se ha producido un error al consignar el artículo 3.a) y 3.b) en sus apartados, cuando la referencia correcta es el artículo 3.1.a) y 3.1.b), extremo que deberá subsanarse.

Esta observación es extensiva al artículo 7.

El artículo 5 contempla la necesidad de que el currículo se adapte al entorno educativo, social y productivo. En concreto, en sus apartados 1 y 4, prevé que los centros educativos concreten y desarrollen el currículo de este ciclo formativo integrando el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, así como el principio de accesibilidad de quienes presenten una discapacidad reconocida y la formación en “Diseño universal o diseño para todas las personas”.

Pues bien, ningún reproche merecen tales previsiones desde el punto de vista sustantivo.

La organización y distribución horaria se recoge en el artículo 6 del Proyecto que, a su vez, remite al Anexo II. El ciclo formativo promulgado por Real Decreto 1448/2018, de 14 de diciembre, cuyo artículo 2 establece una duración de 2540 horas, excede la





Comunidad de Madrid

duración general de 2000 horas, por lo que requiere su distribución temporal en tres cursos académicos. Por esta razón, el artículo 6 citado establece que los módulos profesionales se organizarán en tres cursos académicos, dedicando el último curso a los módulos de Proyecto de mantenimiento de Sistemas Electrónicos y Aviónicos en Aeronaves y Formación en centros de trabajo.

El Anexo II establece una duración total de 2.605 horas, de las cuales 2540 corresponde a los módulos recogidos en el Real Decreto 1448/2018, y 65 horas al módulo lengua extranjera.

El artículo 7 del proyecto se refiere al profesorado, y se remite al Real Decreto 1448/2018 (Anexos III A), III B), III C) y III D) y artículo 11), así como al Anexo III del proyecto en el que se fijan las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid.

El artículo 8 del proyecto –definición de espacios y equipamientos- realiza una remisión a los artículos 10 y al Anexo II del Real Decreto 1448/2018.

Se remite en cuanto a la concreción de espacios mínimos y equipamiento al Anexo V del Proyecto. La regulación que contiene se ajusta a los espacios formativos que exige el Anexo II del Real Decreto 1448/2018: aula polivalente, taller/laboratorio de electricidad y electrónica, taller/laboratorio de hidráulica y neumática, taller de mantenimiento y hangar, en los términos contemplados en el artículo 10 del propio Real Decreto.

Hay que poner de manifiesto que el Real Decreto básico no concreta ni superficie mínima de los espacios ni equipamiento necesario.

Sin perjuicio de lo anterior, en el citado Anexo IV se establece que podrán autorizarse unidades escolares con ratios inferiores a la máxima establecida con carácter general, es decir, treinta puestos escolares, siempre que el aula polivalente tenga una superficie de 2 m²/alumno, con un mínimo de 40 m².

La parte final consta de dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y tres disposiciones finales.





Comunidad de Madrid

La Disposición Adicional primera del Proyecto, complementa la regulación relativa al módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid “Lengua extranjera profesional” al señalar que se impartirá en lengua inglesa, si bien *“La Consejería competente en materia de educación podrá autorizar, excepcionalmente, que la lengua impartida sea distinta del inglés, previa solicitud motivada al centro educativo”*.

Se acude, por tanto, a la técnica autorizatoria para concretar la posible lengua, distinta a la inglesa, que se impartirá en el módulo propio de la Comunidad de Madrid. Se atribuye a la Consejería con competencias en materia de Educación el otorgamiento de tal autorización, extremo que no presenta dificultad, pues no se trata de una habilitación normativa o reglamentaria, sino que se limita a atribuir a dicha Consejería la facultad autorizatoria, en los términos señalados, para cuyo ejercicio debe someterse a la normativa de aplicación.

En cuanto a la Disposición Adicional segunda –relativa a la autonomía pedagógica de los centros educativos-, viene a reiterar el contenido del artículo único del 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, conforme al cual:

“La Consejería con competencias en materia de educación podrá autorizar proyectos propiciados por centros autorizados por dicha Administración educativa que comporten una organización curricular de los módulos profesionales diferente de la fijada en la normativa que determina los currículos de los ciclos formativos de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid, siempre que queden garantizados los contenidos mínimos y las horas atribuidas a cada módulo profesional en los Reales Decretos que establecen los respectivos títulos, así como la duración total de los mismos”.

Además, procede traer a colación la Orden 2216/2014, de 9 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establecen los requisitos y el procedimiento para la implantación de proyectos propios en los centros que imparten enseñanzas de Formación Profesional y enseñanzas profesionales de Artes Plásticas y Diseño en el ámbito de la Comunidad de Madrid, aplicable a estos efectos.

En la Disposición Transitoria única se dispone la aplicabilidad y vigencia del plan de estudios LOGSE, a los alumnos que inicien en el curso académico 2019-2020 el





Comunidad de Madrid

segundo curso de las enseñanzas conducentes al título de formación profesional de Técnico Superior en Mantenimiento de Aviónica establecido por el Real Decreto 626/1995, de 21 de abril. Esta previsión es acorde con lo dispuesto en la Disposición Transitoria única del Real Decreto 1448/2018.

En la Disposición Final primera se recoge la implantación del nuevo currículo a partir del comienzo del curso escolar 2019-2020, cumpliendo así con el mandato contenido en la Disposición Final segunda del Real Decreto 1448/2018.

Por último, la Disposición Final segunda del proyecto contempla una habilitación de desarrollo a favor de la Consejería competente en materia de educación.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a “*la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar*”.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal.

La Disposición Final tercera establece la entrada en vigor de la norma.

Como cuestión de técnica normativa, se señala que la composición de los artículos y disposiciones de la parte final, deben ajustarse a Directriz 29 y 37, suprimiendo la negrita.

Finalmente, indicar que deberá modificarse la firma correspondiente al Presidente de la Comunidad de Madrid.

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





Comunidad de Madrid

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente 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 superior correspondiente al título de Técnico Superior en Mantenimiento de Sistemas Electrónicos y Aviónicos en Aeronaves, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación e Investigación**

Alicia Pérez Yuste

CONFORME

La Abogada General de la Comunidad de Madrid

Sara de Bustos Nogales

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN.**

