



Comunidad de Madrid

A.G.- 39/2019

S.G.C.- 111/2019 S.J.- 308/2019

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 modifica el Decreto 81/2012, de 30 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece, para la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento.**

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 6 de junio 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 6/2019, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 26 de marzo de 2019. Se acompaña también el voto particular formulado, por las representantes de Comisiones Obreras en la Comisión Permanente del Consejo Escolar, el 27 de abril de 2019.





Comunidad de Madrid

- Informe de la Oficina de calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, de 21 de enero de 2019.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 28 de mayo de 2019, por la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (Consejería de Educación e Investigación).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia), fechado el 28 de febrero 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 5 de marzo 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 28 de febrero 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 14 de marzo de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia el 8 de marzo de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 12 de marzo de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 4 de marzo de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia de 4 de marzo de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de 28 de febrero de 2019, y de la





Comunidad de Madrid

Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 4 de marzo 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 Sanidad el 12 de marzo de 2019.

- Informe sobre la repercusión en el gasto del capítulo I del Proyecto de Decreto suscrito con fecha 5 de febrero de 2019 por el Ilmo. Sr. Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación.

- Informe de 14 de marzo 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 2019.

- Resolución de la Directora General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (Consejería de Educación e Investigación) de 13 de noviembre de 2018, 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 6 de junio 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 tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto 81/2012, de 30 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece, para la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento (en adelante Decreto 81/2012).





La Parte Expositiva de la norma proyectada ofrece luz acerca de la finalidad y alcance de la misma al señalar que:

“La Comunidad de Madrid publicó el Decreto 81/2012, de 30 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 880/2011, de 24 de junio, por el que se establece el título de Técnico en Instalación y Amueblamiento y se fijan sus enseñanzas mínimas.

La Comunidad de Madrid incorporó a los ciclos formativos de formación profesional del catálogo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que no incluían un módulo de lengua extranjera dentro de las enseñanzas mínimas reguladas en los reales decretos de los correspondientes títulos, un módulo profesional propio relacionado con la competencia lingüística en inglés, que en el caso de este título fue “Inglés técnico para grado medio”.

La nueva regulación curricular de los ciclos formativos de formación profesional contempla la sustitución de estos módulos profesionales de formación lingüística por el módulo “Lengua extranjera profesional”, con el que se pretende que los resultados de aprendizaje no se limiten sólo al ámbito puramente lingüístico, sino que hagan hincapié en la aplicación práctica de los conocimientos de la lengua extranjera a situaciones reales. El aprendizaje de este módulo profesional se centra en conseguir que un alumnado heterogéneo y con conocimientos de partida dispares, resuelva problemas y situaciones laborales usando como herramienta esa lengua extranjera. El nuevo currículo pretende, por ejemplo, que el alumno no sólo obtenga información, oral o escrita, en otro idioma, sino que interprete dicha información y que la relacione con su sector de actividad, con un fin de uso profesional.

Por otro lado, el módulo “Lengua extranjera profesional” llevará el mismo código en los planes de estudios de títulos diferentes que tengan el mismo nivel académico y que pertenezcan a la misma familia profesional. Así se facilita el traslado de nota, que favorece la multiespecialización y la mejora de la cualificación del alumnado, el cual podrá obtener distintos títulos dentro la misma familia profesional, rentabilizando el módulo profesional ya cursado.

Este cambio lleva aparejada la necesidad de definir los contenidos del nuevo módulo “Lengua extranjera profesional”, que hay que incorporar al decreto que regula el currículo de este título en la Comunidad de Madrid.





Asimismo, se procede a modificar el artículo relativo al currículo de este ciclo formativo y el de definición de espacios y equipamientos para integrar el principio de “Diseño universal o diseño para todas las personas”, conforme previene el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y éste último precepto y su anexo de concreción para evitar acudir a la normativa estatal innecesariamente. Por otra parte, se modifican también los contenidos correspondientes a los módulos profesionales de “Materiales en carpintería y mueble”, “Operaciones básicas de carpintería”, “Operaciones básicas de mobiliario”, “Soluciones constructivas” con el objeto de actualizarlos a las nuevas necesidades del sector productivo y homogeneizar éstos a los establecidos para los mismos módulos profesionales en el ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Carpintería y Mueble. Por último, se ajusta la carga lectiva semanal y duración de los módulos profesionales “Instalación de carpintería” e “Instalación de estructuras de madera” con el objeto de lograr una mayor adecuación entre los contenidos y la duración curricular”.

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por un artículo, con catorce apartados y tres Disposiciones Finales.

Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1, en su regla 30ª, 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”*.





Comunidad de Madrid

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 la remisión 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 medio correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento.

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





Comunidad de Madrid

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”*.

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”.

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”.

Finalmente, debemos citar el Real Decreto 880/2011, de 24 de junio, por el que se establece el título de Técnico en Instalación y Amueblamiento (en adelante, Real Decreto 880/2011), que tiene carácter básico, según su Disposición Final primera.

Por tanto, puede afirmarse que serán las Administraciones educativas (en nuestro caso la Comunidad de Madrid) las que, respetando lo previsto en dichas normas establezcan los currículos correspondientes a las Enseñanzas de Formación Profesional.

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 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 las materias indicadas, 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 exponía el Dictamen de esta Abogacía General, 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 los aspectos concretos antes apuntados, 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





Comunidad de Madrid

que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

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, ninguna duda se suscita sobre 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.

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.

Por ello, habremos de atender al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), norma modificada por la Disposición Final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que resulta de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 33 del EACM y con la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

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-.

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, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo Ley 39/2015) como en las de Ley del Gobierno, sin perjuicio de las observaciones que formularemos a continuación.

En este punto se hace necesario traer a colación la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, Rec. 3628/2018 (FJ. 7) que declara que determinados apartados y preceptos de la Ley 39/2015, vulneran las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

El Tribunal Constitucional al respecto señala:

"Las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas. Según ha quedado expuesto, la STC 91/2017. FJ 6; ha reconducido a este título competencial los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011, a la vista de su objeto -"las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice"- y de su "escaso contenido normativo", "que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas.

(...)

Los arts. 129 y 130.2 de la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. (...)





Los arts. 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. (...)

El artículo 130.1, párrafo primero, (...) tiene carácter de base de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. El párrafo segundo del artículo 130.1 añade que el informe público sobre los resultados de la evaluación tendrá "el detalle y periodicidad" que "determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente". Esta previsión, además de inaplicable a las normas de rango legal de las Comunidades Autónomas, según hemos declarado ya, tiene un contenido muy general que, en cuanto tal, tampoco puede desbordar el ámbito de lo básico".

Respecto del artículo 132 de la Ley 39/2015 señala:

"Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas".

Y en relación a la participación ciudadana indica:

"La participación ciudadana está regulada en el art. 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.

(...) El art. 133, en sus apartados 1, primer inciso ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás





Comunidad de Madrid

previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.

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 predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

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.

La Memoria del análisis de impacto normativo justifica correctamente la omisión del trámite de consulta en los siguientes términos:

“Este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es modificar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio





conducente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento establecido para esta comunidad autónoma por el Decreto 81/2012, de 30 de agosto, como consecuencia del desarrollo normativo del Real Decreto 880/2011, de 24 de junio, y que es norma básica del Estado. No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que modifica un plan de estudios que respondió a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1ª y 30ª de la Constitución Española.

Por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza 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.

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

Se ha dado cumplida cuenta del trámite de audiencia pública a los interesados desde 10 de abril al 6 de mayo de 2019. Este trámite se practicó a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, previa resolución de la Directora General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, titular de la Dirección General de la que parte la presente propuesta reglamentaria. No ha habido pronunciamiento alguno por parte de los ciudadanos respecto al Proyecto.





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, e informe de la Oficina de Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica, de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

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 Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad ha formulado observaciones al Proyecto.

Se ha emitido el informe por la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

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

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015 como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia.

En la Memoria del Análisis de Impacto normativo se contempla que el Acuerdo de 24 de abril de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2019 recoge en su anexo las propuestas normativas para dicho año entre las que se encuentra el proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 81/2012, de 30 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento.

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 (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 5.1 de las Instrucciones.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

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. Se incorpora, además, la mención al Real Decreto 880/2011, por su carácter de norma básica en la materia.

Además, incorpora la mención de las modificaciones que introduce la norma y su justificación.

Por otra parte, se incluye una referencia a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, por imperativo del artículo 129.1 de la Ley 39/2015. En efecto, dispone: *“El presente decreto se dicta conforme al principio de necesidad, puesto que desarrolla y completa el currículo básico de este ciclo formativo para que pueda ser impartido en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sin que se acuda para ello a normas supletorias del Estado en esta materia, con el fin de mejorar la cualificación y formación*





Comunidad de Madrid

de los ciudadanos y ofrecer mayores oportunidades de empleo en el sector productivo de la Carpintería y Mueble en la Comunidad de Madrid, respondiendo a las demandas de cualificación de los profesionales en dicho sector. Esto contribuye, además, a lograr un ordenamiento autonómico sólido y coherente en materia curricular. Asimismo, este reglamento cumple con los principios de eficacia y eficiencia, pues la aprobación de un decreto que regule este plan de estudios permite su aplicación efectiva a partir de su entrada en vigor, en los centros de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, el rango de esta disposición responde a la importancia de la materia que regula, relacionada con el derecho a la educación y el desarrollo de sus bases. La norma no se extralimita en sus disposiciones respecto a lo establecido en el Real Decreto 880/2011, de 24 de junio, y cumple con el principio de proporcionalidad establecido. Asimismo, el presente decreto se convierte en instrumento que garantiza la máxima seguridad jurídica, tanto por lo exhaustivo y transparente de su tramitación, como por su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Todos los principios mencionados se encuentran recogidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Por tanto, se justifica, en la Parte Expositiva, la adecuación del Decreto a dichos principios tal como exige la norma.

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 880/2011, que se erige en parámetro de contraste jurídico.





Comunidad de Madrid

Conviene aclarar que el Proyecto de Decreto tiene un alcance limitado y a través de su artículo único modifica diversos aspectos del Decreto 81/2012. Así:

- Se incorpora el módulo profesional CM15-MAM “Lengua extranjera profesional” al artículo 3.2 del Decreto 81/2012, en sustitución del módulo profesional “Inglés técnico para grado medio”.

- Se modifica la redacción dada al artículo 4, con la incorporación del apartado 4, relativo a la adaptación del currículo al principio de “Diseño universal o diseño para todas las personas”.

- Se modifica el artículo 7 añadiendo la referencia a la concreción de los espacios y equipamientos mínimos que figuran en el Anexo V, así como la necesidad de cumplir con la normativa sobre diseño para todos y accesibilidad universal y la relativa a la prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

- Se añade una Disposición Adicional única para que el módulo CM15-MAM “Lengua extranjera profesional” pueda impartirse en un idioma distinto del inglés, previa autorización de la consejería competente en materia de educación.

- Se modifica el Anexo I del citado Decreto sustituyendo los contenidos correspondientes al módulo profesional “Materiales en carpintería y mueble” (Código 0538).

- Se modifica el Anexo I del citado Decreto sustituyendo los contenidos correspondientes al módulo profesional “Operaciones básicas de carpintería” (Código 0540).

- Se modifica el Anexo I del citado Decreto sustituyendo los contenidos correspondientes al módulo profesional “Operaciones básicas de mobiliario” (Código 0541).

- Se modifica el Anexo I del citado Decreto sustituyendo los contenidos correspondientes al módulo profesional “Soluciones constructivas” (Código 0539).

- Se modifica el Anexo I en la referencia al módulo profesional “Instalación de carpintería” (código: 0780). Contenidos (duración: 180 horas).





Comunidad de Madrid

-Se modifica el Anexo I en la referencia al módulo profesional “Instalación de estructuras de madera” (código: 0781). Contenidos (duración: 65 horas).

- Se modifica el Anexo II, referido a los módulos profesionales incorporados al currículo por la Comunidad de Madrid, al que alude el artículo 4.3 del citado Decreto.

- Se modifica el Anexo III, sobre organización académica y distribución horaria semanal de los módulos profesionales del ciclo formativo, al que alude el artículo 5 del citado Decreto.

- Se modifica el Anexo IV, que establece las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional incorporado al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid, al que hace referencia el artículo 6 del citado Decreto.

- Se añade el Anexo V, que establece los espacios y equipamientos mínimos.

Asimismo, consta de tres Disposiciones Finales que regulan, respectivamente, la implantación de las modificaciones curriculares, la habilitación para el desarrollo y la ejecución, y la entrada en vigor de la norma.

El **apartado uno** incluye la modificación del artículo 3.2 del Decreto 81/2012 incorporando el módulo profesional CM15-MAM, “Lengua extranjera profesional”, al artículo 3.2 del Decreto, en sustitución del módulo profesional “Inglés técnico para grado medio.

Según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo: “*El módulo “Lengua extranjera profesional” tiene como objetivo lograr que el alumnado aplique los conocimientos de una lengua extranjera a situaciones cotidianas del contexto laboral y profesional. Con ese fin, se observan las siguientes consideraciones curriculares:*

Con la nueva regulación del módulo profesional “Lengua extranjera profesional” se pretende que los resultados de aprendizaje no se limiten sólo al ámbito puramente lingüístico, sino que hagan hincapié en la aplicación práctica de los conocimientos de la lengua extranjera a situaciones reales. El aprendizaje de este módulo profesional se centra en conseguir que un alumnado heterogéneo y





con conocimientos de partida dispares, resuelva problemas y situaciones laborales usando como herramienta esa lengua extranjera. El nuevo currículo pretende, por ejemplo, que el alumnado no sólo obtenga información, oral o escrita, en otro idioma, sino que interprete dicha información y que la relacione con su sector de actividad, con un fin de uso profesional.

El currículo del módulo profesional “Lengua extranjera profesional” recoge unos contenidos y unos criterios de evaluación menos específicos y concretos para dar al profesorado que lo imparta mayor libertad para adaptarlos a la diversidad de alumnado, al contexto del sector, de la familia profesional y de las empresas en las que dicho alumnado va a desempeñar su trabajo. No se trata tanto de que el alumnado alcance un conocimiento lingüístico muy amplio, sino unas destrezas de uso y de aprendizaje de la lengua que le permitan comunicarse con eficacia en las situaciones laborales que surjan en su futuro profesional.

Por otro lado, el módulo profesional “Lengua extranjera profesional” llevará el mismo código en los planes de estudios de títulos diferentes que tengan el mismo nivel académico y que pertenezcan a la misma familia profesional. Así se facilita el traslado de calificación, que favorece la multiespecialización y la mejora de la cualificación del alumnado, el cual podrá obtener distintos títulos dentro la misma familia profesional, rentabilizando el módulo profesional ya cursado.

El **apartado dos** se refiere a la modificación de la redacción dada al artículo 4, con la incorporación de un apartado 4 relativo a la adaptación del currículo al principio de “Diseño universal o diseño para todas las personas” que impone el Real Decreto Ley 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, cuyo artículo 2, apartado l) lo define como “ *la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten*” y el artículo 3 apartado i) lo declara como principio de la Ley.





Comunidad de Madrid

El **apartado tres** incluye la modificación el artículo 7 del Decreto 81/2012 añadiendo la referencia a la concreción de los espacios y equipamientos mínimos que figuran en el Anexo V del Proyecto y en el Anexo II del Real Decreto 880/2011, así como la necesidad de cumplir con la normativa sobre diseño para todos y accesibilidad universal y la relativa a la prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

Nada que objetar en relación con la modificación que se pretende.

El **apartado cuatro**, contempla la modificación del Decreto 81/2012 añadiendo una Disposición Adicional única cuyo contenido 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.

Los **apartados cinco, seis, siete y ocho** incluyen la modificación del Anexo I del Decreto 81/2012 sustituyendo los contenidos correspondientes a los módulos profesionales “Materiales en carpintería y mueble” (Código 0538) “Operaciones básicas de carpintería” (Código 0540), “Operaciones básicas de mobiliario” (Código 0541) y “Soluciones constructivas” (Código 0539).

Los contenidos modificados complementan los regulados como básicos en el Anexo I del Real Decreto 880/2011.

Los **apartados nueve y diez** establecen la modificación, en el Anexo I, de la referencia a los módulos profesionales “Instalación de carpintería e “Instalación de estructuras de madera” cambiando el número de horas de duración. Éstas respetan los





Comunidad de Madrid

mínimos de 95 y 55 horas reflejados en el Anexo I del Real Decreto 880/2011 para cada uno de los módulos, así como los códigos respectivos.

El **apartado once** incluye la modificación del Anexo II, referido al módulo profesional incorporado al currículo por la Comunidad de Madrid: “Lengua extranjera profesional”.

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).

El **apartado doce** contiene la modificación del Anexo III del Decreto 81/72012 sobre organización académica y distribución horaria semanal de los módulos profesionales del ciclo formativo.

Se modifican las horas asignadas a los módulos “Instalación de Carpintería” e “Instalación de estructuras de madera”, respetándose los mínimos parciales de los módulos y el total de 2000 horas máximas del título con arreglo al artículo 2 y al Anexo I del Real Decreto 880/2011.

El **apartado trece** establece la modificación del Anexo IV, que regula las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional incorporado al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid, al que hace referencia el artículo 6 del Decreto 81/2012.

Mediante el **apartado catorce** se incorpora un Anexo V que establece los espacios mínimos a los que hace referencia el artículo 7 del Decreto 81/2012.

La regulación que contiene se ajusta a los espacios formativos que exige el Anexo II del Real Decreto 880/2011: aula técnica, taller de mecanizado, taller de montaje e instalación y almacén, en los términos contemplados en el artículo 11 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.

En la **Disposición Final primera** se recoge la implantación del nuevo currículo a partir del comienzo del curso escolar 2019-2020.

La **Disposición Final segunda** del proyecto contempla una habilitación de desarrollo a favor del titular 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.

Finalmente, la **Disposición Final tercera** regula la entrada en vigor de la norma lo que es conforme con la Directriz 42.f).

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





CONCLUSIÓN

Primera: Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 81/2012, de 30 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece, para la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de técnico en Instalación y Amueblamiento.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en

la Consejería Educación e Investigación

Begoña Basterrechea Burgos

La Abogada General de

la Comunidad de Madrid

Sara de Bustos Nogales

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

