



## Comunidad de Madrid

**A.G.- 36/2019**

**S.G.C.- 108/2019 S.J.- 305/2019**

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 medio correspondiente al título de Técnico en Carpintería y Mueble.**

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 8/2019, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, de 26 de marzo 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 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 27 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 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, de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 4 de marzo





## Comunidad de Madrid

de 2019 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 8 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 30 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 en Carpintería y Mueble, 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, impartan estas enseñanzas.





## Comunidad de Madrid

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por ocho artículos, dos Disposiciones Adicionales y tres Disposiciones Finales. Asimismo, el Proyecto incorpora cinco Anexos: el Anexo I referido a los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo; el Anexo II relativo al módulos profesionales incorporados por la Comunidad de Madrid –Lengua extranjera profesional-; el Anexo III, sobre la organización académica y distribución horaria semanal y el Anexo IV 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 V que regula los espacios y equipamientos mínimos.

### **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”*.

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





## Comunidad de Madrid

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 Carpintería y Mueble.

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.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> 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”*

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,





## Comunidad de Madrid

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 en los siguientes términos:

“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, conviene traer a colación el Real Decreto 1128/2010, de 10 de septiembre, por el que se establece el título de Técnico en Carpintería y Mueble y se fijan sus enseñanzas mínimas (en lo sucesivo, Real Decreto 1128/2010), que tiene carácter básico, según su Disposición Final primera.

Dispone el artículo 10.2 del Real Decreto 1128/2010 que:

“2. Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes, respetando lo establecido en este real decreto y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio”.

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

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







## Comunidad de Madrid

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





## Comunidad de Madrid

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 señala:

"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 previsiones del art. 133 descenden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de





## Comunidad de Madrid

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.

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 en Carpintería y Mueble, establecido por el Real Decreto 1128/2010, de 10 de septiembre, 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 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 149.1.1ª y 30ª 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 pronunciamiento alguno por parte de los ciudadanos.

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.





## Comunidad de Madrid

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.

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.

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.





## Comunidad de Madrid

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 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 Sanidad ha formulado observaciones al Proyecto.

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.

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.

Hay que poner de manifiesto que el Acuerdo de 24 de abril de 2018 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2019, recoge en su Anexo las propuestas para dicho año, entre las que se encuentra el desarrollo curricular del título objeto del Proyecto.

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





## Comunidad de Madrid

normativa propia al respecto (artículo 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 y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica 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 1128/2010 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, por lo que ningún obstáculo jurídico puede oponerse. Así sucede con los







## Comunidad de Madrid

artículos 2 (referentes de la formación), 3 a) (módulos profesionales del ciclo formativo), 4.1 (currículo), 7 apartados 1, 2 y 4 (profesorado) y 8 (definición de espacios y equipamientos).

No obstante, con carácter general, a propósito de las remisiones, hay que 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 esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre).

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

El artículo 3.a) altera el orden literal de los módulos profesionales previstos en el Real Decreto 1128/2010, si bien 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, por lo que no cabe objeción alguna.

El artículo 3 b) 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 II del texto informado, al que remite el artículo 4.3 proyectado.

Ningún reparo jurídico puede hacerse a este desarrollo autonómico del currículo.

Al tratarse de asignaturas 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 (vid. 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 Proyecto y, examinado éste, resulta que se profundizan y amplían los contenidos mínimos previstos en el Anexo I del







## Comunidad de Madrid

Real Decreto básico. Urge valorar positivamente que la Memoria del análisis de impacto normativo ofrezca luz sobre los complementos autonómicos actuados.

Asimismo, se aprecia un aumento de la duración horaria de dichos módulos respecto de los mínimos previstos en el Anexo I de la norma básica aludida hasta alcanzar las 2000 horas previstas en el artículo 2 del Real Decreto 1128/2010.

En cuanto a los contenidos del módulo profesional “Formación y orientación laboral”, se aprecia que los mismos no guardan identidad con los correlativos del Real Decreto básico, si bien la Memoria señala sobre este particular que *“respetan los contenidos básicos establecidos en el real decreto que regula el título, aunque su redacción y distribución en este decreto sea diferente al propuesto por la legislación básica”*.

Por otro lado, debe destacarse que no se contempla en dicho Anexo un desarrollo autonómico del módulo denominado Formación en Centros de Trabajo, si bien se amplía –en el Anexo III del Proyecto- la duración mínima prevista para éste en el Anexo I de la norma básica. Así, debe entenderse aplicable el contenido mínimo previsto en el propio Anexo I de la norma básica; ello no obstante, convendría, por razones de seguridad jurídica, que se formulara en el artículo 4.2 del Proyecto la correspondiente remisión normativa.

Sobre este particular, indica la Memoria del Análisis de Impacto normativo que para dicho módulos *“el real decreto no contempla contenidos básicos sino resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas. Es por ello que para dicho módulo es suficiente con lo indicado en el artículo 4.1 del proyecto de decreto, que remite al real decreto del título donde se desarrolla todo lo referente a la contribución de los módulos, también el de FCT, a la competencia general y a las competencias profesionales, personales y sociales, a los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas del currículo de los ciclos formativos”*.

La apreciación de tales ajustes es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico, por lo que hubiera sido muy conveniente que hubiera mediado un pronunciamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en su condición de órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de





## Comunidad de Madrid

Madrid – artículo 1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo-. Sin embargo, en el presente supuesto, el Informe de su Comisión Permanente, referenciado en los antecedentes del presente Dictamen, no contiene pronunciamiento expreso sobre tal extremo.

Por su parte, el artículo 5 contempla la necesidad de que el currículo se adapte al entorno educativo, social y productivo. En concreto, en su apartado 3, se prevé que los centros 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, que estarán presentes de forma transversal en los procesos de enseñanza y aprendizaje, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en normativa propia de la Comunidad de Madrid, en concreto, las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación en la Comunidad de Madrid y 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 en el apartado 4, se prevé el desarrollo del currículo integrando el principio de “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 III. Examinado el mismo, se aprecia que respeta tanto el artículo 42.4 LOE –los ciclos tendrán dos años de duración- como el artículo 2 del Real Decreto 1128/2010 –la duración de estos ciclos será de 2.000 horas, equivalentes a dos cursos académicos a tiempo completo-.

El artículo 7 del Proyecto se refiere al profesorado, y se remite al Real Decreto 1128/2010 (Anexos III A), III B), III C) y III D) y artículo 12) así como al Anexo IV del Proyecto en el que se fijan las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid.





## Comunidad de Madrid

El artículo 8 del Proyecto –definición de espacios y equipamientos- realiza una remisión a los artículos 11 y Anexo II del Real Decreto 1128/2010.

Se remite en cuanto a la concreción de espacios mínimos y equipamientos al Anexo V. La regulación que contiene dicho Anexo incorpora los espacios formativos que exige el Anexo II del Real Decreto 1128/2010: aula técnica, taller de mecanizado, taller de montaje y acabado y almacén, concretando las superficies mínimas a exigir y el equipamiento necesario 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.

La Parte Final consta de dos Disposiciones Adicionales y tres Disposiciones Finales.

La Disposición Adicional primera del Proyecto, complementa la regulación relativa al módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid al señalar que se impartirán en lengua inglesa, si bien *“los centros educativos podrán solicitar autorización de la Consejería competente en materia de educación para que la lengua extranjera impartida sea distinta del inglés”*.

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 del Proyecto –relativa a la autonomía pedagógica de los centros-, 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:





## Comunidad de Madrid

“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”.

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 1128/2010.

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 ajustándose a lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

Finalmente hay que poner de manifiesto la necesidad de modificar el nombre del Presidente de la Comunidad de Madrid que aparece en el Proyecto.

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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título Técnico en Carpintería y Mueble 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 del Servicio Jurídico en  
la Consejería Educación e Investigación**

**Begoña Basterrechea Burgos**

## **CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Suplencia por vacante (art.8 del Decreto 105/2018, de 19 de junio)**

**El Subdirector General de lo Consultivo**

**Fernando Luque Regueiro**

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

