

A.G.- 30/2023

INFC. -2023/430

S.G.C.- 46/2023

S.J.- 71/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 67/2021, de 28 de abril, 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 Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre.**

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 22 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

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

- Proyecto de Decreto y sus antecedentes.

- Dictamen 1/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 12 de enero de 2023, así como el voto

particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 12 de enero de 2023, si bien no se aporta.

- Informe 80/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 16 de diciembre de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 16 de marzo de 2023, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades y sus antecedentes de 13 de febrero de 2023 y 18 de noviembre de 2022

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 12 de diciembre de 2022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 12 de diciembre de 2022, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 12 de diciembre de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 16 de diciembre de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 18 de diciembre de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 5 de diciembre de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 7 de diciembre de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el 16 de diciembre de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 13 de diciembre de

2022 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 13 de diciembre de 2022 en los que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 2 de febrero de 2023, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Escritos de alegaciones presentadas el 24 de febrero de 2023, por don César Luis Bravo San Inocente, profesor y jefe de departamento de Educación Física del IES León Felipe, de Torrejón de Ardoz, adjuntando los escritos de observaciones suscritos de fecha 16 y 24 de febrero y presentadas el 6 de marzo de 2023, por el IES Ciudad Escolar, de Madrid, y el IES Las Dehesillas, de Cercedilla.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, sin firmar, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 2 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, modificar el Decreto 67/2021, de 28 de abril, 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 Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre (en adelante, Decreto 67/2011).

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

“La experiencia tras la implantación de este ciclo formativo en la Comunidad de Madrid, aconseja una modificación en la distribución y asignación horaria de los módulos profesionales de “Técnicas de equitación” y “Guía ecuestre”, de carácter complementario, con el objetivo de asegurar un mayor rendimiento en el proceso de enseñanza y aprendizaje del alumnado y, al mismo tiempo, optimizar la eficiencia de los recursos de los centros docentes”.

Según establece la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN):

“Una vez puesto en marcha el ciclo formativo, y analizada su implantación y evolución, se observa que los resultados de aprendizaje, recogidos en estos módulos profesionales, no necesitan una carga horaria tan elevada, por lo que se propone su revisión. Por ello, es adecuada una modificación en la distribución y asignación horaria de los módulos profesionales de “Técnicas de equitación” y “Guía ecuestre”, ya que estos módulos son complementarios y se desarrollan en las mismas instalaciones. El alumnado puede asumir mejor los resultados de aprendizaje de ambos módulos profesionales si su desarrollo tiene lugar en el mismo curso académico. Por otro lado, se ha observado que la asignación horaria del módulo profesional “Guía ecuestre” puede ser menor, de manera que se incrementa la carga horaria de otros módulos, como “Técnicas de natación”, cuya carga horaria se ha visto insuficiente para abordar todos los resultados de aprendizaje, o “Técnicas de tiempo libre” que tiene un peso mayor en el currículo de lo que inicialmente se previó. Además, aunar los módulos profesionales de “Técnicas de equitación” y “Guía ecuestre” optimiza el uso de los espacios necesarios para su desarrollo, con lo que produce una mayor eficiencia en el uso de los recursos de los centros”.

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por un artículo con siete 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”*.

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

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre el plan de estudios del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre.

En este sentido, debemos detenernos, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE).

La LOE dispone, en el artículo 6 que:

“1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley. En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

2. El currículo irá orientado a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y alumnas, garantizando su formación integral, contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándoles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y

democrática en la sociedad actual. En ningún caso podrá suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

6. Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.

7. El Gobierno incluirá en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad que, en cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolle las funciones a las que se refieren los apartados tercero y cuarto de este artículo y contribuya a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas, sin perjuicio de lo previsto para la actualización de currículos de enseñanzas de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.

8. Los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta Ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

9. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

Por otro lado, el artículo 39.6 de la LOE dispone que:

“El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas. Aquellos aspectos del currículo, regulados por normativa básica, de los títulos de la formación profesional que requieran revisión y actualización podrán ser modificados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, previo informe del Consejo General de la Formación Profesional y del Consejo Escolar del Estado, manteniendo en todo caso el carácter básico del currículo resultante de dicha actualización.

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

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, apartado 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, apartado 2, del Real Decreto citado 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 402/2020, de 25 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre y se fijan los aspectos básicos del currículo (en lo sucesivo, Real Decreto 402/2020), que tiene carácter básico, según su Disposición Final primera, salvo el apartado 2 de la Disposición Transitoria única.

Dispone el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto 402/2020 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. Así se desprende, además, del contenido del artículo 8 del Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2019).

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.

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

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

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

Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia
5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

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 supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“Este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es modificar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Decreto 67/2021 que regula el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio conducente al título Técnico en Guía en el medio natural y de tiempo libre.

Este 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 y, por tanto, responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución española, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y en el artículo 5.4, apartados c), d) y e) del Decreto 52/2021 que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

La presente propuesta normativa modifica el plan de estudios para completar el currículo establecido, de tal forma que, de conformidad con los criterios recogidos en el artículo 8.2 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, la presente propuesta normativa amplía determinados elementos curriculares para vincularlos con alguno de los contenidos en uno de los módulos profesionales que se incluyen en el ciclo formativo.

Asimismo, la presente propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la modificación de un plan de estudios de unas enseñanzas postobligatorias, y por otro lado, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación. Se encuentra por tanto la concurrencia de estas otras circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública y en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo”.

Respecto de los argumentos utilizados consideramos, que justifican debidamente que el Proyecto de Decreto supone *“regular un aspecto parcial de la materia”*.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la hoy Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública desde el 15 de febrero al 7 de marzo, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, habiéndose recibido cuatro escritos de alegaciones.

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

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid. En relación al voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 12 de enero de 2023, se hace necesario traerlo al expediente, pues no se aporta.

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 a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

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 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 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, no se han formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, si bien está sin firmar, por lo que deberá aportarse el informe firmado.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

El Proyecto no está incluido en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura, justificándose en la MAIN que la presente propuesta normativa no está incluida en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura porque la modificación planteada ha surgido de la necesidad de mejorar el rendimiento del proceso de enseñanza y aprendizaje, así como de los espacios requeridos, una vez implantando el ciclo formativo en el curso 2021-2022, y por tanto fue posterior a la fecha del Acuerdo por el que se aprobó el Plan Normativo.

Por otro lado, la MAIN señala que analizado el Proyecto normativo, no se precisa de una evaluación ex post, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021.

En este punto el Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, recoge lo ya expuesto en los Dictámenes 480/22 y 492/22 de 19 de julio, *“de que el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de relevancia en el sistema educativo. No puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro. Además, cabe recordar que recientes proyectos normativos análogos dictaminados por esta Comisión Jurídica Asesora, como los correspondientes a los currículos de Educación Infantil y Educación Primaria, también previstos en el Plan Normativo de la XII Legislatura sin mención alguna –como el resto de propuestas normativas incluidas en dicho plan- a la evaluación ex post, sí contemplaban en su Memoria la realización de esta evaluación (...)”*. Así sería deseable completar la MAIN, a los efectos de ofrecer alguna justificación sobre la no necesidad de evaluación ex. post.

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 contenido

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 resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)”*, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

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. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación –trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, impacto por razón de género, al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género informe de Coordinación y Calidad Normativa, así como el informe de la

Abogacía General de la Comunidad de Madrid y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la Directriz 13.

En relación con la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, debe indicarse que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída*” o “*de acuerdo con*” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Sin embargo, debe completarse introduciendo la referencia al objeto y finalidad de todas las modificaciones que incorpora el Proyecto.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la Parte Expositiva 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*”.

No obstante, en el párrafo 8, en relación al principio de transparencia normativa, se alude a los “*trámites de audiencia e información públicas*”, cuando lo correcto es referirse al “*trámite de audiencia e información pública*”, como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11

de octubre y Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, extremo que debería corregirse.

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 402/2020, que se erige en parámetro de contraste jurídico.

Conviene aclarar que el Proyecto de Decreto tiene un alcance limitado y a través de su artículo único modifica diversos aspectos del Decreto 67/2021, con la finalidad por una parte, de realizar una modificación en la distribución y asignación horaria de los módulos profesionales de “Técnicas de equitación” y “Guía ecuestre”, ya que estos módulos son complementarios y se desarrollan en las mismas instalaciones y el alumnado puede asumir mejor los resultados de aprendizaje de ambos módulos profesionales si su desarrollo tiene lugar en el mismo curso académico optimizando, además el uso de los espacios necesarios para su desarrollo, con lo que produce una mayor eficiencia en el uso de los recursos de los centros y, por otra, al observar que la asignación horaria del módulo profesional “Guía ecuestre” puede ser menor, se puede incrementar la carga horaria de otros módulos, como “Técnicas de natación”, cuya carga horaria se ha visto insuficiente para abordar todos los resultados de aprendizaje, o “Técnicas de tiempo libre”, que tiene un peso mayor en el currículo de lo que inicialmente se previó.

A través del **apartado 1 del artículo único** se modifica el artículo 6 del Decreto 67/2021 añadiendo un párrafo segundo que respondería, en el marco de las competencias de la Comunidad de Madrid para establecer el currículo, al tenor del artículo 8, apartado 5, del Real Decreto 1147/2011 y que permitiría, con carácter general que los centros organicen la impartición de determinados módulos de este ciclo formativo por cuatrimestres al margen de los proyectos de autonomía del centro regulados en el artículo 30 del Decreto 63/2019.

Debe incorporarse tanto a la Parte Expositiva como a la MAIN, la justificación de la modificación y los objetivos a los que responde.

No tenemos nada que alegar en relación con los **apartados dos a seis del artículo único** que se limitan a modificar la duración de los módulos “Técnicas de equitación”, “Guía ecuestre”, “Organización de itinerarios”, “Técnicas de tiempo libre” y “Técnicas de natación”,

respetando, en todo caso, los mínimos que establece el Real Decreto 402/2020 en su Anexo I para estos módulos: 90 horas, 50 horas, 60 horas, 70 horas y 40 horas respectivamente.

El **apartado siete del artículo único** modifica el Anexo III variando la organización académica y distribución horaria semanal teniendo en cuenta los cambios que se operan en el Anexo I.

Se advierte el error de consignar “ANEXO I”, cuando debería indicar “ANEXO III”, error que deberá subsanarse.

Se aprecia que respeta el artículo 2 del Real Decreto 402/2020, la duración de estos ciclos será de 2.000 horas, equivalentes a dos cursos académicos a tiempo completo.

La **Disposición Final primera** responde a la necesidad de establecer el régimen de implantación de las modificaciones del plan de estudios que se incorporarán a los grupos que comiencen el curso formativo a partir del curso académico 2023-2024.

La **Disposición Final segunda** contempla una habilitación de desarrollo normativo 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, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 67/2021, de 28 de abril, 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 Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales incorporadas al Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
La Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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