

Dictamen n.º: **461/21**
Consulta: **Consejero de Educación, Universidades, Ciencia
y Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **28.09.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de septiembre de 2021, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de marzo de 2021 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 481/21, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 2021.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid y para centros públicos y privados, el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 699/2019, de 29 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar y se fijan los aspectos básicos del currículo (en adelante, Real Decreto 699/2019).

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por ocho artículos con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Señala los referentes de la formación.

Artículo 3.- Determina los módulos profesionales del ciclo formativo.

Artículo 4.- Se dedica al currículo.

Artículo 5.- Hace referencia a la adaptación del currículo al entorno educativo, social y productivo.

Artículo 6.- Establece la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Indica las especialidades y titulaciones del profesorado.

Artículo 8.- Define los espacios y equipamientos de los centros educativos.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene una disposición adicional, que hace referencia a la autonomía pedagógica de los centros educativos, así como tres disposiciones finales, la primera relativa a la implantación de las enseñanzas a partir del curso escolar 2021-2022, la segunda contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la tercera referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La regulación expuesta se completa con 5 anexos que detallan los siguientes aspectos:

- Anexo I.- Relación de los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo que se imparten en el centro educativo.

- Anexo II.- Organización académica y distribución horaria semanal.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora, según el índice remitido cuyo orden no se corresponde con el que

figura en los archivos en formato digital que se adjuntan con la solicitud de dictamen, consta de los siguientes documentos:

1. Certificado de autenticación del expediente
2. Índice del expediente.
3. Tres versiones del proyecto de decreto fechadas los días 13 de abril de 2021, 9 de junio de 2021 y 3 de julio de 2021.
4. Memorias del Análisis de Impacto Normativo de 20 de abril de 2021, 9 de junio de 2021 y 3 de julio de 2021 realizadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documentos nº 3 del expediente administrativo).
5. Resolución del director general de Educación, Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 13 de abril de 2021, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública.
6. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud, de 22 de abril de 2021.
7. Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 18 de mayo de 2021.
8. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 7 de junio de 2021.
9. Informe 22/2021, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 5 de mayo de 2021.
10. Dictamen 14/21, de 20 de mayo, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y voto

particular formulado por las dos consejeras representantes de CC.OO. en la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

11. Informe de la directora general de Igualdad, de 27 de abril de 2021, de impacto en materia de género.

12. Informe de la directora general de Infancia, Familias y Natalidad, de 26 de abril de 2021, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia que indica que no se efectúan observaciones al estimar que dicho proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

13. Informe de la directora general de Igualdad, de 27 de abril de 2021, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género que considera que la norma proyectada tiene un impacto positivo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

14. Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 3 de abril de 2021; de la Consejería de Presidencia, de 28 de abril de 2021; de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 10 de noviembre de 2020; de la Consejería de Vivienda y Administración Local, de 7 de mayo de 2021; de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 3 de abril de 2021; de la Consejería de Transportes Movilidad e Infraestructuras, de 8 de mayo de 2021; de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, de 27 de abril de 2021 y de la Consejería de Cultura y Turismo, de 27 de abril de 2021, en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

Los escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 28 de abril de 2021; de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 27 de abril de 2021 y de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 30 de abril de 2021 formulan observaciones de carácter ortográfico y procedimental. Finalmente, la Dirección General del Proceso Integrado de Salud, del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS) de la Consejería de Sanidad, remite escrito en el que pone de manifiesto que algunos de los términos recogidos en el anexo I, en relación con los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo pueden ser consideradas pseudoterapia, entendida esta como *“la sustancia, producto, actividad o servicio con pretendida finalidad sanitaria que no tenga soporte en el conocimiento científico ni evidencia científica que avale su eficacia y su seguridad”*, de acuerdo con la propuesta de clasificación de técnicas/procedimientos basada en la National Center for Complementary and Alternative Medicine (NCCAM) de los EE.UU.

15. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 16 de julio de 2021.

16. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 23 de julio de 2021, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

17. Extracto del expediente para el Consejo de Gobierno.

18. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 1 de septiembre de 2021, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3, a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen nº 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal

Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo.

Es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos [v.gr. sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015)] que, como destacamos en nuestro Dictamen 353/21, de 20 de julio, con cita del Dictamen del Consejo de Estado 783/2020, de 21 de diciembre, no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica “*garantía preventiva*” para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, en la redacción dada por el 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), de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria única.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

Examinada esta cuestión reiteradamente por esta Comisión, entre otros, en sus dictámenes 341/18, de 19 de julio y 166/21, de 13 de

abril, resulta necesario recordar que la educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo:

“Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar «que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas», en tanto que con la vertiente formal se trata de «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura».

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1) , FJ 1, conforme a la cual «la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (STC 69/1988, FJ5).

La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues «sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas»; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule «alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases»».

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó:

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 5/2002), cuyo artículo 10 en sus apartados 1 y 2 dispone:

“La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30ª y 7ª 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.

Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea.

2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las que oferta el sistema educativo y que desarrolla el capítulo V del título I de la citada ley, artículos 39 a 44 -la mayoría de ellos modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE)-. En el artículo 39.4.c) contempla el ciclo formativo de grado superior como uno de los que conducen a la obtención del título de Formación Profesional, y señala que *“el currículo de estas enseñanzas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y a lo establecido en el apartado 4 del artículo 6.bis de la presente Ley Orgánica”*. Por su parte, el apartado 6 del mismo artículo refleja 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”*.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, Ley 2/2011), que establece en su artículo 72.a) la adecuación constante de la oferta formativa a las competencias profesionales demandadas por el sistema productivo y la sociedad, mediante un sistema de ágil actualización y adaptación del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales y de los títulos de Formación Profesional y certificados de profesionalidad.

El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1147/2011), cuyo artículo 8 dispone que sean las Administraciones educativas las que, respetando lo previsto en dicha norma y en aquellas que regulen los títulos respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional.

El ya citado Real Decreto 699/2019 cuyo artículo 10.2 establece que: *“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”*.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y

especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 72.a) de la Ley 2/2011, 8 del Real Decreto 1147/2011 y 10.2 del ya citado Real Decreto 699/2019, permiten afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el reciente Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. A la fecha de emisión del presente dictamen no se ha aprobado el citado plan normativo, sin que tampoco hubiera sido aprobado el Plan Normativo para el año 2021, exigido de conformidad con la normativa anterior, lo que se hace constar en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que advierte que *“(...) la promulgación del presente proyecto normativo se comunicará para su incorporación en el citado plan. No obstante, si esta circunstancia no pudiera efectuarse antes de la aprobación del presente proyecto de decreto, una vez publicado y aprobado este decreto no será posible su planificación a través del plan normativo, por lo tanto, en aras de una mayor seguridad jurídica únicamente cabría su valoración ex post”*.

Respecto a la evaluación ex post, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/21, lo deja a criterio de la consejería promotora que, en el presente caso, indica en la Memoria que *“se trata del desarrollo curricular de una enseñanza establecida en norma básica del Estado. Analizado el proyecto normativo que se pretende, no se considera que sea precisa una evaluación ex post”*.

Además, la Memoria añade que, *“de conformidad con el artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, la evaluación ex post se hará de acuerdo con el plan normativo, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y*

los plazos previstos para llevarla a cabo. Por lo tanto, en ausencia del plan normativo que incluya estos preceptos no es posible la planificación de la evaluación ex post de la presente propuesta normativa, sin perjuicio de que, como se ha indicado anteriormente, no se aprecia necesidad para ello”.

De acuerdo con lo expuesto, convendría, entonces, eliminar la referencia a la valoración ex post contenida en el punto 1.1 de la Memoria.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma. La Memoria recoge que la norma proyectada *“no se trata 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 (...)”*. *“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 del currículo básico 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”*.

Asimismo, la Memoria de acuerdo con lo previsto en el artículo 60.4 de la LTPCM dispone que *“no presenta un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la implantación 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”.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. y en concreto se ha promovido por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, sin que el artículo 6 del Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid, haya modificado su denominación ni competencias.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha elaborado la modalidad extendida prevista en el artículo 7 del Decreto 52/2021. El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 30 de julio de 2021, y dos versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 7.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan un examen del contenido de la propuesta y el

análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria se basa en el artículo 7 del Real Decreto 699/2019, para destacar que la formación de trabajadores cualificados con el perfil polivalente propio del Técnico Superior en Termalismo y Bienestar, supone una mejora en su empleabilidad y una mayor adaptación a las nuevas situaciones socioeconómicas, laborales y organizativas del sector, además de hacer posible el intercambio entre los distintos puestos de un área de trabajo realizando las tareas con mayor autonomía y coordinación con técnicos de otros departamentos.

Por otra parte, el artículo 7.3.a) y d) del Decreto 52/2021, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. La memoria detalla tales efectos, de los que hay que inferir un impacto positivo ya que la industria del sector podrá contar con personal cualificado mejorando las perspectivas de empleo de los futuros titulados en la región, así como la futura labor y calidad de los servicios que se prestan en relación con la actividad de las empresas del sector de producción y los centros docentes tendrán unas condiciones de homogeneización en cuanto a los aspectos pedagógicos, organizativos y de concreción de espacios y equipamientos. Afirma también que la norma no plantea la creación de nuevas cargas administrativas.

En cuanto al impacto presupuestario, la memoria indica que el ciclo formativo superior objeto de la norma proyectada, se implantará en un centro público con un grupo el curso 2021-2022 y un segundo grupo que se implantará el siguiente curso 2022-2023. Según la Memoria, la implantación de este nuevo ciclo formativo conllevará una

dotación para la adecuación de nuevos espacios y la compra de nuevos equipamientos que cuantifica en 50.000 € para el primer curso y 30.000 € para el curso 2022-2023. Por otro lado, se ha elaborado un estudio de necesidades de personal y su coste que se contiene en la memoria económica de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud. La memoria económica, de fecha 22 de abril de 2021, consta como documento nº 6 del expediente, así como el informe de la Dirección General de Presupuestos, de 18 de mayo de 2021, de la Consejería de Hacienda y Función Pública.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así indican que el proyecto normativo no supone impacto como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe que figura incorporado al expediente como documento 12.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)) y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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. Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que es positivo al señalar que tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de actividades que desarrollen las programaciones didácticas se integrará el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la

prevención de la violencia de género, tal y como se establece en el informe la Dirección General de Igualdad. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo del proyecto de decreto por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, por cuanto contribuye a que el sistema educativo madrileño sea un espacio de respeto, igualitario y libre de discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 7.4 del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el, entonces vigente, Decreto 279/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, con el contenido anteriormente expuesto.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 20 de mayo de 2021, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CC.OO..

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 15.3 a) del, entonces vigente, Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, se ha emitido el informe de 5 de mayo de 2021, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 23 de julio de 2021, formulando unas observaciones, algunas de las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han evacuado informes con observaciones por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas; de la Consejería de Hacienda y Función Pública; de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, y por la Dirección General del Proceso Integrado de Salud, del SERMAS de la Consejería de Sanidad, El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

En aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, de 16 de julio de 2021.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para el ejercicio 2020 y 2021, han emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en sentido favorable al proyecto, si bien haciendo constar que los gastos derivados de su aplicación en el ejercicio 2022 deberán asumirse dentro del techo de gasto aplicable para la Sección presupuestaria de Educación y Juventud en el citado ejercicio.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM. El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de quince días hábiles, el cual podrá reducirse hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones excepcionales de interés público debidamente motivadas lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 13 de abril de 2021, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles, sin que se formularan alegaciones.

Por otra parte, tal trámite resulta completado también al haberse dado audiencia al Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El proyecto de decreto, según reza su título, establece el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de *“Técnico Superior en Termalismo y Bienestar”*. Esta titulación está regulada en el ámbito estatal por el Real Decreto 699/2019, al que ya nos hemos referido. Dado que este Real Decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a nuestro dictamen.

La formación profesional, como hemos hecho referencia anteriormente, está contemplada en el artículo 3.2.e) de la LOE -cuyo artículo 39.6 obliga al Gobierno a establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional y los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas, previa consulta a las Comunidades Autónomas-, y en el Real Decreto 1147/2011, que lo ha desarrollado y por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto objeto de dictamen establece el plan de estudios de las enseñanzas de Formación Profesional del título de *“Técnico Superior en Termalismo y Bienestar”* para dar respuesta a las necesidades generales de cualificación del alumnado para su incorporación a la estructura productiva.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales, así como dos anexos.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional del título de “*Técnico Superior en Termalismo y Bienestar*”, así como las titulaciones y especialidades requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos de los centros. Además concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 699/2019, por lo que no hay reparo jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del ciclo formativo que coinciden con los doce módulos establecidos por el artículo 10 del Real Decreto 699/2019 y desarrollados en el anexo I del proyecto.

El artículo 4 del proyecto de decreto se dedica al currículo.

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE:

“A los efectos de lo dispuesto en esta Ley Orgánica, se entiende por currículo la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas.

2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.

Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.

d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.

e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa”.

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al Real Decreto 699/2019, y sus contenidos y duración se concretan en el anexo I, que a su vez reproduce el anexo I del Real Decreto 699/2019 pero amplía los contenidos de los módulos para adaptarlos a las características propias del ámbito territorial de aplicación y aumenta las horas de duración de los módulos hasta completar la duración total de 2000 horas.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículo de cada módulo al entorno educativo, social y productivo para que responda a las características socioeconómicas del sector, así como la integración en los procesos de enseñanza y la realización de actividades de los principios de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, del “*Diseño universal o diseño para todas las personas*”, prestándose especial atención a las necesidades del alumnado que presente una discapacidad reconocida.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 6 respeta los mínimos establecidos en el Real Decreto 699/2019, e incrementa el número de horas lectivas previstas en todos los módulos y los distribuye en dos cursos académicos. Este precepto se remite al anexo II para distribuir los módulos entre los dos cursos y determinar su duración y su asignación horaria semanal.

El artículo 7 se dedica al profesorado. Para impartir los módulos relacionados en el artículo 3.a) del proyecto de decreto, los apartados 1 y 2 remiten al Real Decreto 699/2019 para identificar las especialidades y las titulaciones requeridas al profesorado tanto de las Administraciones educativas como de otras Administraciones distintas de la educativa, y, para estos últimos, se exige además la acreditación, en su caso, de la formación pedagógica y didáctica necesaria para impartir la docencia según lo dispuesto en el artículo 100 de la LOE. La regulación se completa con la remisión al artículo 12 del Real Decreto 699/2019 para lo no previsto en el proyecto.

El artículo 8 para regular la definición de espacios y equipamientos se remite a lo establecido en el artículo 11 y el anexo II del Real Decreto 699/2019. A diferencia de otros decretos sobre planes de estudios de ciclos de formación profesional, en los que la normativa estatal no concreta con suficiente grado de detalle dichos espacios y equipamientos, y han sido objeto de regulación por la normativa de la Comunidad de Madrid, en el presente caso no resulta necesario, al estar recogidos con suficiente grado de detalle para su aplicación directa.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene una disposición adicional y tres disposiciones finales.

La disposición adicional única se ocupa de la autonomía pedagógica de los centros educativos. En consonancia con el principio de autonomía consagrado en el artículo 1.i) de la LOE, y desarrollado

en el capítulo II del título V del citado cuerpo legal, y en el Decreto 49/2013, de 13 de junio, 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, esta disposición permite que los centros puedan elaborar proyectos propios, proponiendo un plan de estudios distinto del establecido en el proyecto de decreto. En todo caso, la disposición específica que estos planes de estudios habrán de respetar el cumplimiento de la normativa estatal –Real Decreto 699/2019- en cuanto fija los objetivos generales, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos básicos, las asignaciones horarias mínimas y la duración total de las enseñanzas establecidas para el título.

La disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 2021-2022, si bien dada la fecha en que previsiblemente se aprobará este Decreto, ya habrá comenzado el curso 2021-2022.

La segunda de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aplicables al no existir regulación alguna en la Comunidad de Madrid sobre esta materia.

La primera –relativa a todo el proyecto- es que, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse que el Proyecto efectúa una remisión constante al Real Decreto 699/2019.

Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos que ha sido reiterado por esta Comisión Jurídica (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre), 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 cuanto a la parte expositiva, la directriz 13 señala que deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación, con referencia a los principales informes evacuados. Sin embargo, el proyecto de decreto se refiere a la práctica totalidad de los informes emitidos.

En la fórmula promulgatoria debe sustituirse “consejero de Educación y Juventud” por “consejero de Educación, Universidades, Ciencia y portavoz del Gobierno”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 28 de septiembre de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 461/21

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y
Portavoz del Gobierno

C/ Alcalá 30-32, 2ª planta – 28014 Madrid