

A.G.- 108/2022

INFC. - 2022/1714

S.G.C.- 206/2022

S.J.-596 /2022

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 el **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades por la que se modifica la Orden 893/2022, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se regulan los procedimientos relacionados con la organización, la matrícula, la evaluación y acreditación académica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en la Comunidad de Madrid.**

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 28 de octubre de 2022, 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 Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Dictamen 41/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, aprobado en la reunión celebrada el 15 de septiembre de 2022 y voto particular conjunto de las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, de 15 de septiembre de 2022.

- Comunicación efectuada por el Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, a efectos informativos, al Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid, de fecha 3 de agosto de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 25 de octubre de 2022, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 2 de agosto 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 Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 4 de agosto de 2022 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 2 de agosto de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escrito de sugerencias del Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades) de 3 de agosto de 2022.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades) de 21 de septiembre de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

-Informe de la Delegación de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, sin firmar.

- Alegaciones presentadas, en trámite de audiencia e información pública, por Don Alfonso Aguiló Pastrana, en representación de la Confederación Española de Centros de Enseñanza, con fecha de 13 de octubre de 2022; por Doña Marta Moreno Ayuso, como directora académica de los centros privados de Formación Profesional Mediterráneo Activo e Institutos Técnico de Estudios Profesionales (MEDAC e ITEP), con fecha de 4 de octubre de 2022; por la Confederación Empresarial de Madrid (CEIM) con fecha de 17 de octubre de 2022 y por la Asociación Madrileña de Organizaciones de atención a personas con parálisis cerebral y afines (ASPACE), con fecha de 18 de octubre de 2022.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades de 28 de octubre de 2022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) 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.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 893/2022, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se regulan los procedimientos relacionados con la organización, la matrícula, la evaluación y acreditación académica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 893/2022).

Explica la Parte Expositiva del Proyecto que la finalidad principal de la modificación es ajustar las características de la matrícula, la evaluación y las condiciones de acceso a los módulos profesionales de Formación en Centros de Trabajo y de Proyecto en las modalidades de formación profesional dual y formación profesional a distancia, de manera que, mediante la presente modificación, se facilite el progreso académico y el desarrollo de la formación profesional del alumnado que desee cursar estas enseñanzas en alguna de las citadas modalidades.

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por un artículo único con ocho apartados, seguida de una parte final conformada por una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, 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 remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben 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 la ordenación y organización de la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid.

En este sentido, debemos detenernos, siquiera someramente, en la Ley Orgánica 2/2006, de 30 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) y en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, LOFP).

La LOE profundiza en el desarrollo de la Formación Profesional en los artículos 39 a 44.

El Título III de la LOFP regula el carácter dual de la Formación Profesional y sus modalidades

Mediante 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 adelante, Real Decreto 1147/2011) se regula la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo. Los artículos 22 a 26 se refieren a los módulos profesionales que configuran los ciclos formativos y el artículo 51 la evaluación.

En el marco de dichas competencias y desarrollando y complementando el contenido de la LOE y del Real Decreto 1147/2011, se aprobó el Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2019)

En consecuencia con todo lo expuesto, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la

diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo - Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades - para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención a lo prevenido en el Decreto 63/2019, cuya Disposición Final primera, con carácter general, habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo, la ejecución y aplicación de lo dispuesto en el citado decreto.

Asimismo, el citado Decreto determina en el artículo 14, apartado 6, que el titular de la consejería competente en materia de educación concretará todos los aspectos de la organización de la formación profesional dual en los centros educativos, necesarios para que esta pueda impartirse y en el artículo 38, apartado 1, se señala que la evaluación se regirá según el procedimiento que el titular de la consejería competente en materia de educación establezca, conforme a lo dispuesto por la normativa básica del Estado.

En la actualidad, la Consejería con competencias en materia de educación es la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de acuerdo con el artículo 41, apartado d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) conforme al 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.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante Orden, la materia señalada.

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”.

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/2021.

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

“El objeto principal de esta propuesta normativa es la modificación de algunos aspectos relacionados con la matriculación y la evaluación establecidos en la Orden 893/2022, de 21 de abril, y que son desarrollo reglamentario parcial de determinados aspectos regulados en el Decreto 63/2019, de 16 de julio.

Por otra parte, la presente propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica debido a que su ámbito de aplicación se circunscribe a aspectos organizativos de los centros docentes y no conlleva gasto presupuestario. El presente proyecto de orden desarrolla una serie de procedimientos ya existentes, por lo que no se imponen obligaciones relevantes a los destinatarios ni se generan o incrementan las cargas administrativas existentes. Además, se trata de una modificación de una disposición normativa en la que tampoco se realizó este trámite.

Por todo lo anterior, se prescinde de la consulta pública prevista en el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo y en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

De acuerdo con ello, se considera, por tanto, justificada la omisión del trámite de consulta pública.

La norma, además, es propuesta por la hoy Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades según lo dispuesto en 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, el 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 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, hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades en virtud del Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno.

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

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, y puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 26 de septiembre al 17 de octubre de 2022, habiéndose recibido cuatro escritos de alegaciones durante dicho periodo.

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.

Se ha comunicado el Proyecto al Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo,

para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección 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 incorpora también informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio sin observaciones y de la Delegación de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

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.

Esto expuesto, resulta perentorio advertir que la tramitación del Proyecto sometido a consulta se ha examinado tomando como referencia el Decreto 52/2021, sobre la base de lo dispuesto en su Disposición Final quinta: *“El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* -26 de marzo de 2021-, y en su Disposición Transitoria única que, bajo la rúbrica *“Iniciativas normativas iniciadas con anterioridad”*, preceptúa: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*.

Y es que, de la documentación incorporada al expediente, no consta la realización de trámite alguno con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

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, 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 y de la potestad reglamentaria (...)”, 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 Orden.

También se ajusta a lo prevenido en la Directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la Directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...”*.

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 de la Orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Finalmente, y de acuerdo con la precitada 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 –Dictamen del Consejo Escolar, así como informes en materia de impacto por razón de género, por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

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, justificándose la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

En cuanto a la Parte Dispositiva procede valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE, el Real Decreto 1147/2011 y por la autonómica de rango superior, Decreto 63/2019.

En el artículo único, con ocho apartados, se inserta como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, tal y como determina la Directriz 57.

En virtud del **apartado uno del artículo único** Se modifica el artículo 11 de la Orden 893/2022, que trata sobre el período de realización del módulo profesional de Proyecto.

Según argumenta la MAIN la modificación del apartado 1 responde a la necesidad, con el fin de no restringir el inicio de la atención tutorial al comienzo del segundo trimestre, de flexibilizar la posibilidad de realizar el módulo desde el inicio del curso. En el apartado 2, se añade el inciso “con carácter general”, dado que habitualmente la elaboración del proyecto se realiza de forma simultánea al período de realización de la FCT, pero al flexibilizar la realización de estos dos módulos eliminando la vinculación entre ambos, pueden darse casos que tuvieran superado uno de ellos, o incluso en los casos de exención del módulo de FCT no cabría la simultaneidad.

En cualquier caso, de acuerdo con el artículo 26, apartado 2, del Real Decreto 1147/2011 y el artículo 41, apartado 3, del Decreto 63/2019, la evaluación del proyecto debe ser posterior, en su caso, a cursar el módulo profesional de FCT.

Mediante el **apartado dos del artículo único** se suprime el apartado 5 del artículo 21 de la Orden 893/2022.

De acuerdo con la MAIN, al flexibilizarse el acceso a los regímenes a distancia y en modalidad dual, carece de sentido fijar la restricción que incorporaba la norma con carácter general.

En virtud del **apartado tres del artículo único** se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 29 de la Orden 893/2022, que tratan sobre la matrícula en el régimen a distancia.

En el apartado 1, se elimina el inciso: «*para cuya matrícula se estará a lo dispuesto en el artículo 21.5*», teniendo en cuenta que dicho artículo se ha suprimido en el Proyecto.

Además, se sustituye su contenido por la referencia a los requisitos de acceso a los dos módulos para el régimen a distancia regulados en el artículo 32.

Por otra parte, en el segundo párrafo se suprime el automatismo de matriculación en el módulo profesional de Proyecto cuando un alumno solicita la matrícula en FCT por exención.

Se indica en la MAIN, como justificación de las modificaciones, que la evaluación del Proyecto requiere un esfuerzo en la organización del profesorado que podría resultar infructuosa al ir ligada a condiciones académicas que, en el momento de su asignación, no se han cumplido.

En cualquier caso, la nueva regulación seguiría respondiendo a la habilitación concedida en el artículo 16, apartado 2, del Decreto 63/2019 y en el artículo 48, apartado 5, del Real Decreto 1147/2011.

En virtud del **apartado cuatro del artículo único** se modifican los apartados 1 y 5 del artículo 30 de la Orden 893/2022, que trata sobre las características y objeto de la evaluación.

En el apartado 1 se incluye la referencia al carácter teórico-práctico de la evaluación del aprendizaje de todos los módulos profesionales.

En el apartado 5 se añade un inciso en el último párrafo, cuya finalidad, según la MAIN es facilitar a los centros y al alumnado la posibilidad de realizar las pruebas finales establecidas en el régimen a distancia fuera del centro docente, dado el volumen de alumnos que se matriculan en este régimen, para ello y con la finalidad de garantizar la calidad de la realización de las pruebas, esta excepcionalidad deberá ser autorizada por la Dirección General competente, en función del tipo de centro, ya sea privado o público.

Este apartado 5 se ajusta y desarrolla los artículos 51, apartado 8, del Real Decreto 1147/2011 y apartado 3 del artículo 38 del Decreto 63/2019.

Mediante el **apartado cinco del artículo único** se modifica el apartado 2 del artículo 32 de la Orden 893/2022, que trata sobre el acceso a las unidades formativas y a los módulos profesionales de FCT y Proyecto y que responde y desarrolla el apartado 2 del artículo 45 del Decreto 63/2019.

El apartado que se modifica, distingue entre las condiciones generales de acceso al módulo de FCT válidas para todos los regímenes y las condiciones más flexibles aplicables en el régimen a distancia, por ello el apartado se subdivide en dos párrafos separados señalados con dos letras, en las que se recogen dichas condiciones de acceso, siguiendo lo establecido en la Directriz 31.

Según la MAIN, el cambio viene motivado por el carácter singular y específico del régimen de distancia, en el cual, el alumnado configura su matriculación para adaptarla a su propio ritmo de aprendizaje. Para conseguir una mayor y mejor flexibilización en estas enseñanzas, se amplían estas posibilidades en el acceso al módulo profesional de FCT y al módulo de Proyecto, para ello se requerirá tener superado un total de horas equivalente al 50% del total de horas establecido en el plan de estudios, además se exigirá que el equipo docente informe favorablemente que el alumno podrá realizar con aprovechamiento las prácticas en la empresa.

Atiende a las alegaciones presentadas por CEIM Madrid y doña Marta Moreno Ayuso.

En virtud del **apartado seis del artículo único se** modifica el apartado 4 del artículo 36 de la Orden 893/2022.

La nueva redacción regula las sesiones de evaluación respetando lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto 63/2019.

La organización de los ciclos formativos de grado medio y grado superior en modalidad presencial se dispone de tal forma que en el curso de segundo sólo hay dos trimestres de actividades lectivas en el centro docente, de manera que en el tercer trimestre se pueda desarrollar el módulo profesional de FCT. El establecimiento de un mínimo de tres sesiones de evaluación parcial, no tenía en cuenta dicha peculiaridad y obligaba a incluir dos evaluaciones parciales en uno de los dos trimestres. La norma pretende garantizar un mínimo de una evaluación parcial por trimestre y no un mínimo absoluto de tres evaluaciones parciales.

Mediante el **apartado siete del artículo único se** modifica el apartado 6 del artículo 47 de la Orden 893/2022, que trata sobre el procedimiento de evaluación en ciclos formativos impartidos en modalidad dual y responde a la habilitación contenida en el apartado 6 del artículo 14 del Decreto 63/2019.

Según argumenta la MAIN, en la modalidad dual, el acceso al período de formación en la empresa se decide, por el equipo docente, al finalizar el primer año de formación, dado el carácter dual de los módulos cuya evaluación no se realiza hasta finalizar el segundo año de formación, en ese momento de decidir el acceso a la formación de la empresa, los alumnos no pueden cumplir el requisito de tener todos los módulos superados o uno suspenso. Esta condición lógica para el régimen presencial, en la modalidad dual carece de sentido por el amplio período de formación en la empresa que van a realizar los alumnos, un año. Además, el módulo de FCT se encuentra integrado en el propio programa formativo, por lo que se está realizando de forma simultánea a la formación de los demás módulos, ello obliga que sea evaluado y calificado al finalizar el segundo curso y no se vea restringido por los requisitos que se aplican en el régimen presencial, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.4.

En virtud del **apartado ocho del artículo único** se modifican los apartados 2 y 4 del artículo 49 de la Orden 893/2022 que trata sobre Procedimiento de evaluación en enseñanzas de formación profesional impartidas en régimen a distancia respondiendo a la habilitación contenida en el apartado 2 del artículo 16 y apartado 2 del artículo 39 del Decreto 63/2019 así como en el artículo 51, apartado 8, del Real Decreto 1147/2011, adaptando el proceso de evaluación a la organización de las enseñanzas en régimen a distancia.

Se flexibiliza, el calendario de evaluaciones y, al permitir la matriculación de los módulos de FCT y de Proyecto con unos requisitos más flexibles que en la redacción original, se estima conveniente concretar en este punto que la evaluación de estos módulos por su carácter finalista deben exceptuarse de la sesión de evaluación final ordinaria, y ser calificados en la sesión de evaluación final extraordinaria, adoptando el equipo docente las decisiones pertinentes según las situación académica de cada alumno.

La parte final de la norma contiene una Disposición Adicional única, una Disposición Transitoria única y dos Disposiciones Finales.

La **Disposición Adicional única**, prevé la posibilidad de que los centros adapten su calendario de actividades de evaluación para el curso 2022-2023 a los cambios introducidos en la norma.

Teniendo en cuenta que la Orden 893/2022, establece en su artículo 30, apartado 5 que los centros informarán de su calendario de evaluaciones al inicio de curso, los nuevos cambios pueden resultar de interés para la organización del centro y por lo tanto se les brinda la posibilidad de modificar el calendario, si bien de hacerlo se debe comunicar en el plazo de un mes desde la publicación de la modificación, a la Dirección de Área Territorial.

En la **Disposición Transitoria única** se habilita un plazo para la matriculación en los módulos profesionales del FCT y Proyecto en el curso 2022-2023, según los cambios introducidos. Al cambiar las condiciones para matricularse en los módulos profesionales de FCT y Proyecto, el alumnado que como consecuencia de la entrada en vigor de esta orden reuniera las condiciones, se vería perjudicado si no se habilita este plazo, pues la nueva orden sería de aplicación para el curso 2022-2023 sin que hubieran podido cursar los citados módulos.

Y, en último término, la **Disposición Final primera**, establece la habilitación para la aplicación de la norma.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar las resoluciones e instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las resoluciones e instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, “en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** 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.

Como cuestión de técnica normativa aplicable al título de cada una de las Disposiciones que conforman la parte final del Proyecto, se señala que su composición se ha de ajustar a lo establecido en la Directriz 37 y terminar con un punto al final.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades por la que se modifica la Orden 893/2022, de 21 de abril, de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, por la que se regulan los procedimientos relacionados con la organización, la matrícula, la evaluación y acreditación académica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Vicepresidencia, Consejería de 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.**