

Dictamen n.º: **274/20**
Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **07.07.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de julio de 2020, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, 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 modifica el Decreto 67/2014, de 26 de junio, 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 Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de junio de 2020 tuvo entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación y Juventud, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

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 7 de julio de 2020.

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 medio correspondiente al título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1145/2012, de 27 de julio, por el que se establece el título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante, Real Decreto 1145/2012).

La modificación propuesta tiene como objetivo incluir en su plan es estudios, como módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid, el módulo profesional CM15-TMV "*Lengua extranjera profesional*" en lugar del módulo "*Inglés técnico para grado medio*" que está siendo sustituido de forma progresiva en los planes de estudios ya implantados. Con ello se pretende que los resultados de aprendizaje no se limiten sólo al ámbito puramente lingüístico, sino que hagan hincapié en la aplicación práctica de los conocimientos de la lengua extranjera a situaciones reales. Se intenta así que el alumno no solo obtenga información, oral o escrita, de otro idioma, sino que interprete dicha información y que la relacione con su sector de actividad con un fin de uso profesional.

La nueva modificación pretende unificar el currículo del módulo propio de la Comunidad de Madrid CM15-TMV "*Lengua extranjera profesional*" de manera que este sea común a los currículos de los ciclos formativos de grado medio de la citada familia profesional. Se facilita así el traslado de calificación, que mejora la cualificación del alumnado, al

poder obtener distintos títulos dentro de la misma familia profesional, rentabilizando el módulo profesional ya cursado.

Asimismo, prevé que este módulo profesional, aunque habitualmente se imparta en lengua inglesa, pueda adaptarse a las demandas de capacitación lingüística del sector profesional al que pertenece el ciclo formativo, que puede requerir el aprendizaje y uso de un idioma distinto al inglés.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El artículo único está dividido en diez apartados.

El apartado uno modifica el artículo 3.2 del Decreto 67/2014, relativo al módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid para sustituir el módulo profesional “*Inglés técnico para grado medio*” por el de “*Lengua extranjera profesional*”.

El apartado dos modifica el artículo 4, al que añade un apartado 4 que establece la obligación de los centros de desarrollar el currículo establecido integrando el principio de “*diseño universal o diseño para todas las personas*”.

El apartado tres modifica el artículo 8 que no solo incluye la remisión al Real Decreto 1145/2012, en relación con los espacios sino que concreta en el anexo V cuáles son esos espacios y “*equipamientos*”, y añade la exigencia de cumplir con la normativa sobre diseño para todos y accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

El apartado cuatro añade una disposición adicional única que prevé como norma general que la lengua extranjera profesional sea la lengua inglesa y la posibilidad de autorizar excepcionalmente una lengua distinta del inglés, previa solicitud motivada del centro.

El apartado cinco modifica el anexo I para sustituir los contenidos correspondientes al módulo profesional “*Motores*”.

El apartado seis modifica asimismo el anexo I para dar nueva redacción al módulo profesional “*Sistemas auxiliares del motor diésel*”.

El apartado siete modifica el anexo II relativo a los módulos profesionales incorporados por la Comunidad de Madrid para concretar los resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas del módulo “*Lengua extranjera profesional*”.

El apartado ocho modifica el anexo III, relativo a la organización académica y distribución horaria semanal de los módulos profesionales del ciclo formativo.

El apartado nueve modifica el anexo IV, relativo a las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo profesional introducido por la Comunidad de Madrid, “*Lengua extranjera profesional*”.

El apartado diez incorpora un anexo V que, como establece el artículo 8, concreta los espacios y equipamientos mínimos de los centros educativos que desarrollen estas actividades de enseñanza.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales, la primera relativa a la implantación de las nuevas modificaciones a los grupos que comiencen a cursar el ciclo formativo a partir del curso académico 2020-2021, la segunda

contempla la habilitación al consejero competente en materia de Educación 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.

TERCERO.- El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto en sus distintas versiones (documento nº 1.1 a 1.4 del expediente administrativo).

2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 22 de mayo de 2020 y sus anteriores versiones, elaborada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documentos nº 2.1 a 2.4 del expediente administrativo).

3. Informe de Coordinación y Calidad Normativa de 30 de enero de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia (documento nº 3).

4. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud de 28 de enero de 2020 (documento nº 4).

5. Dictamen 7/2020 del Consejo Escolar, de 29 de abril y voto particular de CCOO (documentos nº 5, 5.1 y 5.2).

6. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 13 de febrero de 2020, de la directora general de Igualdad (documento nº 6).

7. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 17 de febrero de 2020, de la directora general de Infancia, Familia y Natalidad (documento nº 7).

8. Informe de impacto en materia de género, de 14 de febrero de 2020, de la directora general de Igualdad (documento nº 8).

9. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 12 de febrero de 2020 (documento nº 9).

10. Informes de observaciones formuladas por las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid (documentos nº 10.1 a 10.12).

11. Trámite de audiencia pública (documento nº 11).

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 11 de mayo de 2020 (documento nº 12).

13. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 14 de mayo de 2020 (documento nº 13).

14. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 27 de mayo de 2020 relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (documento nº 14 del expediente).

15. Decreto 67/2014, de 26 de junio, 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 Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario (documento nº 15) .

16. Certificado de autenticación del expediente (documento nº 0.2 del expediente).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- 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 y Juventud, 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 fuera preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. En este mismo sentido, esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 477/17, de 23 de noviembre y 38/18, de 1 de febrero.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria y declara que esta *“se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

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

El presente dictamen ha sido emitido dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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), 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 medio 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 Real Decreto 1145/2012, de 27 de julio, por el que se establece el título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario y se fijan sus enseñanzas mínimas.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a la que tuvo que atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del título Profesional Básico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid en el Decreto 67/2014 y las que deberá respetar en la modificación que ahora se formula, 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.

Mediante el ya aludido Decreto 67/2014 se establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título

profesional básico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario, para su aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

También debe tenerse en cuenta el Decreto 63/2019, de 16 de julio, por el que se regula la ordenación y organización general de la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid. El referido decreto define, para su ámbito de aplicación, los principios rectores y conforme a ellos su objeto y finalidades, además delimita las características generales sobre acceso, admisión y matriculación, los aspectos generales sobre la autonomía de los centros, la evaluación y la atención a la diversidad, la información y orientación profesional, así como las iniciativas en materia calidad e innovación educativa.

Tratándose de una norma modificativa de otra anterior el título competencial que lo habilita es el mismo que la norma a la que pretende modificar que no es otro que 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 1129/2010, 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, habida cuenta de que se trata de una disposición modificativa de otra aprobada por decreto, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, 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.

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto

931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, el Plan Anual Normativo para el año 2020 se aprobó mediante Acuerdo de 27 de

diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, que contempla la norma proyectada.

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), aplicable al presente procedimiento al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor el día 1 de enero de 2020, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que la norma proyectada *“no constituye una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que modifica un plan de estudios que respondió a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico (...)”*. *“Por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de ampliación y complemento del correspondiente currículo, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que capacita para omitir el trámite de consulta pública”*.

Dado que el artículo 60.4 de la LTPCM dispone que *“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”*, deberá hacerse mención a este precepto en la Memoria.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud en virtud del Decreto 52/2019, de 19 de agosto, 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. Su artículo 12 dispone que *“corresponden a la Consejería de Educación y Juventud las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Educación y Juventud, con excepción de las materias relativas a Investigación, Ciencia, Innovación y Universidades”*. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud, la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora cuatro memorias firmadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (16 de enero de 2020, 5 de febrero de 2020, 6 de mayo de 2020 y 22 de mayo de 2020), elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento, por lo que puede considerarse que en este procedimiento la Memoria del Análisis de Impacto Normativo 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 2.3 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 22 de mayo de 2020, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta con identificación de los fines y objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida y la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, conforme con lo establecido en el artículo 2.1 b) del Real Decreto 931/2017, con referencia a las principales novedades introducidas por la norma proyectada, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, contiene la referencia al impacto económico y presupuestario para destacar, en relación con el primero, que la norma tendrá un impacto positivo en el sector del transporte y mantenimiento de vehículos al contar con profesionales que dispongan de formación actualizada en las innovaciones tecnológicas de este sector y con competencias de comunicación en lengua extranjera. En relación con el impacto presupuestario, la Memoria explica que las modificaciones que implica el proyecto no representan ningún coste adicional, puesto que no se incrementa el número de grupos de alumnos ni los centros docentes donde se imparte. En este sentido, en el expediente se incluye el informe del director general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud, de 28 de enero de 2020, que dice que la implantación del proyecto de decreto no supone incremento en el cupo de profesorado, por lo que no implica gasto en el Capítulo I.

De conformidad con el artículo 26.3 d) y f) de la Ley del Gobierno, la Memoria contiene una evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y señala que la propuesta normativa no es susceptible de producir elementos que distorsionen la competencia en el mercado ni tampoco afecta a la unidad de mercado y

a la competitividad, al tener solo por objeto la modificación curricular de unas enseñanzas de Formación Profesional.

Se han examinado e identificado, asimismo, las cargas administrativas para concluir que el proyecto de decreto no plantea la creación de cargas administrativas.

La Memoria incluye la mención al impacto por razón de género al recoger que el informe de 14 de febrero de 2020 de la directora general de Igualdad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad que considera que el proyecto de decreto tiene un impacto nulo en esta materia, al tratarse una norma de carácter técnico-organizativa.

Se valora también el impacto en la infancia, adolescencia y en 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. La Memoria, con mención al informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de 17 de febrero de 2020, indica que el proyecto normativo no tiene impacto en ese ámbito.

Figura también incorporado a las memorias 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, 30/2003, de 13 de octubre, 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, para concluir que tiene impacto nulo en estas materias.

También contemplan las memorias 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 2.3 del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente procedimiento en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad que, con fecha 14 de febrero de 2020, en el que se recoge que la norma proyectada tiene un impacto nulo en esta materia. También ha emitido informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, con fecha 17 de febrero de 2020, que concluye que el proyecto no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de Igualdad, de 13 de febrero de 2020, que no ha apreciado impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

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 29 de abril de 2020, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CCOO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 15.3 a) del Decreto del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería de Presidencia, se ha emitido el informe de 30 de enero de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De conformidad con 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, se han evacuado informes todas las secretarías generales técnicas, que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, con excepción de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad y de la Consejería de Sanidad.

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para 2020, ha emitido informe preceptivo, con fecha 12 de febrero de 2020, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en sentido favorable al proyecto.

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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se formuló el 14 de mayo de 2020 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud

con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 22 de mayo de 2020.

Según recoge la Memoria, solicitado informe al Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid, este no ha emitido *“dictamen sobre la presente propuesta normativa, entre otros motivos, al encontrar que dicho dictamen no tiene carácter preceptivo de acuerdo con el artículo 2.a) del Decreto 5/2001, tal y como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora en los dictámenes 99/20, de 28 de abril, 101/20, de 28 de abril, 105/20, de 28 de abril y 107/20, de 28 de abril”*.

No consideramos necesaria la retroacción del procedimiento para la emisión del citado informe al no tener carácter preceptivo, sin que esta circunstancia impida que el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid ejerza las funciones que tiene encomendadas.

6.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, constanding en el expediente un informe de 11 de mayo de 2020.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de

organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 16 de enero de 2020 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, que aparece incorporada al expediente, por la que se sometía el proyecto de decreto *“al trámite de audiencia e información pública”* por un plazo de quince días hábiles, sin que haya habido pronunciamiento alguno por parte de los ciudadanos. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora se contiene dicha resolución como documento nº 11, si bien no obra documentación acreditativa de la citada publicación, extremo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando tal documentación. Esta circunstancia se repite con frecuencia en los expedientes remitidos a esta Comisión Jurídica Asesora.

Por otra parte, tal y como antes hemos señalado, 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. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, como hemos expresado en líneas anteriores, pretende incluir en su plan de estudios, como módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid, el módulo profesional CM15-TMV “Lengua extranjera profesional” en lugar del módulo “*Inglés técnico para grado medio*” que está siendo sustituido de forma progresiva en los planes de estudios ya implantados. Con esta modificación pretende unificar el currículo del módulo propio de la Comunidad de Madrid CM15-TMV “*Lengua extranjera profesional*” de manera que este sea común a los currículos de los ciclos formativos de grado medio de la citada familia profesional.

Con carácter general cabe decir que a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas, en este caso la opción de aprobar una modificación de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Por otro lado, y también como cuestión previa cabe decir que al tratarse de una asignatura de libre configuración autonómica es patente el grado de autonomía del que goza la Administración educativa madrileña para establecer una asignatura de diseño propio y fijar los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables.

Entrando en el análisis de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva que 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 (en adelante, Acuerdo 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, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC,

justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Dado que el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno es de aplicación supletoria, y la LPTCM resulta de aplicación al presente procedimiento, debe hacerse mención al artículo 16 de esta última.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, al tratarse de una modificación simple, esto es, de una sola norma, consta de un artículo único dividido en diez apartados.

El primer apartado modifica el artículo 3.2 del Decreto 67/2014, sustituyendo el reiterado módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid *“Inglés técnico para grado medio”* por el de *“Lengua extranjera profesional”*, que viene a sumarse al resto de módulos profesionales que integran el título, esto es, los incluidos en el Real Decreto 1145/2012 y que se recogen en el apartado 1 del citado artículo 3 que no se modifica.

Como hemos expuesto al tratar del objeto de la norma proyectada, con la introducción de este nuevo módulo profesional se pretende la implantación de un módulo de carácter más práctico, de manera que el alumnado *“resuelva problemas y situaciones laborales usando como herramienta esa lengua extranjera”*, según explica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y recoge la parte expositiva.

El apartado dos modifica el artículo 4, al que añade un apartado 4 que establece que la obligación de los centros de desarrollar el currículo establecido integrando el principio de *“diseño universal o diseño para todas las personas”*.

El apartado tres modifica el artículo 8 que no solo incluye la remisión al Real Decreto 1145/2012, en relación con los espacios, sino que concreta en el anexo V cuáles son esos espacios y “equipamientos”, y añade la exigencia de cumplir con la normativa sobre diseño para todos y accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

El apartado cuatro añade una disposición adicional única que contempla la posibilidad excepcional de que un centro educativo imparta una lengua extranjera profesional distinta del inglés con autorización de la consejería competente en materia de Educación y previa solicitud motivada del centro educativo. Ninguna objeción cabe formular a la regulación que se establece toda vez que la misma encuentra cobertura en el principio de autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los centros, previsto en el artículo 120 de la LOE, así como también en el capítulo V 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 en la Comunidad de Madrid, que 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, permitiendo que los centros puedan elaborar proyectos propios, proponiendo un plan de estudios distinto del establecido en el proyecto de decreto.

Los apartados cinco y seis, modifican igualmente el anexo I para añadir sustituir los contenidos correspondientes a los módulos profesionales, “Motores” y “Sistemas auxiliares del motor diésel”.

El apartado siete modifica el anexo II para adaptar el cambio operado en el módulo profesional “Lengua extranjera profesional” que, al ser un módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid, ha

de determinar los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas.

El apartado ocho del artículo único modifica el anexo III del Decreto 1145/2012 relativo a la organización académica y distribución horaria semanal, manteniendo las mismas horas de duración del módulo (40 horas) y la impartición del mismo dos horas semanales durante dos trimestres del segundo curso. Por tanto la modificación se limita al cambio de denominación del módulo profesional y de la codificación del mismo.

En otro orden de cosas, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la modificación es que el módulo profesional se pueda impartir en otra lengua extranjera que no sea la lengua inglesa, la modificación contempla el cambio de las especialidades y titulaciones del profesorado que ha de impartir el módulo profesional mediante la reforma que el apartado nueve del artículo único de la norma proyectada acomete del anexo IV del Decreto 1145/2012 relativo a estas cuestiones.

El apartado diez modifica el anexo V al que hace referencia el artículo 8, para regular la definición de espacios y equipamientos y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre diseño para todos, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo. El contenido del anexo V refleja los espacios comprendidos en el citado artículo 8, con la superficie y equipamientos mínimos que la Administración madrileña considera preciso para cumplir la normativa básica en relación a este ciclo formativo. Debemos tener en cuenta que el Real Decreto 1145/2012 no establece numéricamente cuáles son los espacios necesarios y equipamientos mínimos que los centros educativos habrán de dotar para cada espacio formativo, y es el órgano que proyecta la norma el que lo ha efectuado para cada uno de los espacios con una ratio de 30 alumnos, admitiendo

una variable en cuanto a la superficie del aula polivalente para ratios inferiores a dicha cantidad, de 2 metros cuadrados de superficie por alumno con un mínimo de 40 metros cuadrados.

La disposición final primera contempla la implantación del módulo profesional para los alumnos que comiencen el primer curso del ciclo formativo en el año académico 2020-2021.

La disposición final segunda contiene una habilitación de desarrollo normativo al titular de la consejería competente en materia de educación, lo que resulta conforme con lo establecido en el artículo 41 d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada 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 de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente, teniendo en cuenta que “*consejería*” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que se ostenta la competencia en mayúsculas.

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 el abuso de las mismas tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto.

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.

Además, de acuerdo con los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a “*Título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario*” porque en el apartado tres que modifica el artículo 8 aparece en minúsculas y las demás veces que se utiliza esta expresión, figura en mayúsculas.

El término “*multiespecialización*” empleado en la parte expositiva no figura en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter

al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 67/2014, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.

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

Madrid, a 7 de julio de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 274/20

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid