

Dictamen nº: **320/19**
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **08.08.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de agosto de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el “*proyecto de decreto 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 Mantenimiento Aeromecánico de Aviones con Motor de Turbina*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación e Investigación, por escrito firmado el 8 de julio de 2019 con entrada en este órgano el día 11 de ese mes y año, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada, por mayoría, en la reunión del Pleno en su sesión de 8 de agosto de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Mantenimiento Aeromecánico de Aviones con Motor de Turbina.

La finalidad del proyecto sometido a dictamen es la regulación del plan de estudios conducente a la obtención del título de Técnico Superior en mantenimiento aeromecánico de aviones con motor de turbina partiendo de los parámetros fijados tanto por la normativa europea en materia de aviación civil, en concreto en el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y sus disposiciones de aplicación Reglamento (UE) 748/2012 y (UE) 1321/2014 y en la normativa estatal básica en la materia como es el Real Decreto 1445/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en mantenimiento aeromecánico de aviones con motor de turbina y se fijan los aspectos básicos del currículo.

De esta forma se trata no solo de obtener un título de formación profesional sino de la obtención de una licencia de Mantenimiento de Aeronaves en los términos de la normativa europea y controlada por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).

Como destaca el párrafo 17 de la parte expositiva del Reglamento (UE) 748/2012, se trata de lograr que el personal de los proveedores de servicios de gestión del tránsito aéreo y la navegación aérea esté debidamente cualificado y formado para realizar sus tareas.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por ocho artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, tres disposiciones finales y tres anexos.

El artículo 1 recoge el objeto y ámbito de aplicación del proyecto de decreto.

El artículo 2 contempla los referentes de la formación.

El artículo 3 regula los módulos profesionales del ciclo educativo.

El artículo 4 se dedica al currículo.

El artículo 5 se refiere a la adaptación al entorno educativo, social y productivo.

El artículo 6 regula la organización y distribución horaria.

El artículo 7 se dedica al profesorado.

El artículo 8 contempla la definición de espacios y equipamientos.

La disposición adicional 1ª recoge el módulo propio de la Comunidad de Madrid “*Lengua extranjera profesional*”.

La disposición adicional 2ª se refiere a la autonomía pedagógica de los centros educativos.

La disposición transitoria contempla la aplicabilidad y vigencia de otras normas.

La disposición final primera establece el calendario de implantación de las enseñanzas contempladas en el proyecto.

La disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y aplicación del decreto.

La disposición final tercera regula la entrada en vigor de la norma, prevista 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:

Documento nº 1. Proyecto de decreto

Documento nº 2: Extracto de expediente para Consejo de Gobierno

Documento nº 3 a 6: Memorias de análisis de impacto normativo de fechas 21 de febrero de 2019, 27 de marzo de 2019, 21 de mayo de 2019 y 25 de junio de 2019.

Documento nº 7: Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

Documentos nº 8 a 10: Informes de impacto en materia de género, familia, infancia y adolescencia, y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

Documentos nº 11: Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos.

Documento nº 12: Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 13: Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación.

Documentos nº 14 a 21: Observaciones formuladas por las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid

Documento nº 22: Dictamen del Consejo Escolar.

Documento nº 23: Voto particular al Dictamen del Consejo Escolar.

Documento nº 24: Informe de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación.

Documento nº 25: Trámite de audiencia pública.

Documento nº 26: Certificado de Consejo de Gobierno relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 27: Certificado de autenticación 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 e Investigación, 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”*.

Algún órgano preinformante ha mantenido que no sería preciso el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora puesto que el presente proyecto de decreto no sería un verdadero reglamento ejecutivo, tal y como evidenciaría el que el Consejo de Estado no dictaminase el Real Decreto 1445/2018.

Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado esta Comisión Jurídica Asesora en dictámenes como el 411/18, de 13 de septiembre, recordando que 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 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso 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. La citada doctrina se recogió igualmente en la sentencia de 1 de junio de 2010 (recurso 3701/2008) y confirmaba lo dispuesto en las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que contradecía en este ámbito lo sustentado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 21 de julio de 2009 (recurso 672/2007).

En este sentido se ha manifestado también esta Comisión en reiteradas ocasiones, por ejemplo, en sus Dictámenes 477/17 y 38/18, entre otros.

Es cierto que, como recogió el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid 276/14, de 18 de junio, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2013 recogió en una consideración *obiter dicta* que el dictamen del Consejo de Estado no sería necesario en un caso similar.

No obstante, esta Comisión considera que la solicitud de dictamen por parte de la Consejería de Educación e Investigación resulta oportuna ante la claridad de la sentencia del Tribunal Supremo en el que el objeto del recurso de casación y, por ende, su *ratio decidendi*, era precisamente la necesidad del dictamen del órgano consultivo autonómico.

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 la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*. También incide en su necesidad la reciente sentencia de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que señala que *“la potestad reglamentaria 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 sobre la norma reglamentaria proyectada.

El presente dictamen ha sido evacuado 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^a 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.

(..)

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), en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las opciones que oferta el sistema educativo y señala en su artículo 6 bis, 1.e) que corresponde al Gobierno el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere dicha Ley Orgánica.

La formación profesional se desarrolla en el Capítulo V del Título I de la citada ley, en los 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 (LOMCE), y que ha incorporado los ciclos de formación profesional básica dentro de la formación profesional-. En el artículo 39.4, respecto de la ordenación de estas enseñanzas se dispone que *“1. 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 artículo 6 bis, apartado 4 tiene el siguiente tenor:

“En relación con la Formación Profesional, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico”.

- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, 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) vuelve a reiterar en su artículo 8 que corresponde al Gobierno, mediante Real Decreto, diseñar los aspectos básicos del currículo que constituyan las enseñanzas mínimas de los ciclos formativos y de los cursos de especialización de las enseñanzas de formación profesional, y que sean las Administraciones educativas las que, respetando lo previsto en el Real Decreto y en las normas que regulen los títulos respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional.

- Real Decreto 1445/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en mantenimiento aeromecánico de aviones con motor de turbina y se fijan los aspectos básicos del currículo.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, 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.

De otro lado, como se viene indicando, nos encontramos ante unas enseñanzas que han de ajustarse a los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018, que persigue establecer en el ámbito de la Unión Europea unas reglas homogéneas en cuanto a la formación de este personal en aras de la seguridad aérea. En este sentido y a los efectos competenciales el propio Reglamento europeo recuerda la consolidada doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto a que la implantación del derecho europeo debe realizarse de acuerdo con los criterios del derecho nacional en el caso de estados descentralizados.

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.

En el ejercicio de la mencionada competencia la Comunidad de Madrid ha aprobado recientemente 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.

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 9.7 del ya citado Real Decreto 1445/2018, permite 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.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983 y porque tal rango es el que reviste la norma que se pretende modificar mediante el proyecto.

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

La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación que, según el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, mantiene las competencias atribuidas por el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, y el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, que establece la estructura orgánica de la Consejería de

Educación e Investigación, cuyo artículo 7 atribuye a la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial la competencia para proponer la norma proyectada.

En cuanto al procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, este no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución 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. Esta 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. También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su STC 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (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) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su

vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales.

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 este caso, el proyecto de decreto no figura previsto en los planes anuales normativos para los años 2018 y 2019. La falta de inclusión del proyecto de decreto objeto de consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno. En la Memoria se explica que el Real Decreto 1445/2018 se publicó (BOE 18-1-2019) después de la publicación del Plan Anual Normativo para el año 2019 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de abril de 2018. Esta circunstancia y la necesidad de aprobar el plan de estudios toda vez que se ha derogado la regulación del Título de Técnico Superior en Mantenimiento Aeromecánico hacen necesaria la aprobación del presente Decreto.

2.- Igualmente, el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este caso, la Memoria del Análisis de Impacto normativo ha prescindido de este trámite, lo que se ha justificado en el hecho de que el objeto del proyecto consiste en el desarrollo del currículo del ciclo formativo regulado en el Real Decreto 1445/2018, que es norma básica del Estado, y, en

consecuencia, no se trata de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid.

3.- 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, de 27 de octubre, es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio; 383/17, de 21 de septiembre; 412/17, de 11 de octubre; y el 38/18 de 1 de febrero, entre otros), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en 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 hasta culminar con una versión definitiva.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias firmadas por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.

La Memoria que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida.

Según la Memoria, resulta necesaria la aprobación del presente proyecto normativo para desarrollar lo dispuesto en el Real Decreto 1445/2018 y permitir la implantación del título de Técnico Superior en Mantenimiento Aeromecánico de Aviones con Motor de Turbina toda vez que desaparecen las enseñanzas actualmente existentes de Técnico Superior en Mantenimiento Aeromecánico. De lo contrario se produciría un vacío educativo en una materia de extraordinaria importancia en la

Comunidad de Madrid en la que existe un aeropuerto como el Adolfo Suárez-Madrid Barajas que es uno de los más importantes de Europa.

La Memoria también incluye el contenido y análisis jurídico de del proyecto así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, el proyecto contiene una referencia al impacto económico y presupuestario y declara que la modificación exige -respecto a los estudios actualmente existentes de mantenimiento aeromecánico- un aumento de cupo de profesorado del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, correspondiente al incremento en dos horas de carga lectiva semanal y a tal efecto recoge el coste de ese incremento en función de los cursos escolares en los que se implantarán estas enseñanzas (2019 a 2021).

En lo relativo al impacto económico y social, la Memoria explica que la cualificación de los nuevos titulados tendrá un impacto positivo en el sector de la navegación aérea en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno 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. En este sentido, la Memoria asegura que el proyecto no plantea nuevas cargas administrativas. La afectación al libre mercado es consecuencia de la regulación de la educación y considera que mejorará la competitividad en línea con lo expuesto sobre el impacto económico.

Asimismo, la Memoria incluye la mención a la ausencia de 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 10^a 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.

Respecto al impacto por razón de género la Memoria recoge que el informe de impacto elaborado por la Dirección General de la Mujer considera que el proyecto tiene un impacto positivo al disponer el artículo 5.4 que tanto en los procesos de enseñanza y de aprendizaje como en la realización de las 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.

Figura además incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género, de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento 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 que considera igualmente que el proyecto tiene un impacto positivo al integrar en estas enseñanzas el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y, de manera sucinta, las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación así como el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente. 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.

4.- De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe -como se ha expuesto- la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También, conforme a 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 el año 2019, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto emite informe favorable al proyecto normativo citado, si bien condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias correspondiente

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 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 el informe de 13 de junio de 2019 en el que se realizan algunas observaciones al proyecto pero sin otorgarles un carácter relevante o esencial.

De igual modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, dictamen que se aprobó con fecha 13 de mayo de 2018 y al que formularon voto particular las consejeras representantes de CC.OO.

Por otro lado, 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, se ha evacuado informe por parte de las secretarías generales técnicas. Tan solo ha formulado observaciones la Consejería de Políticas Sociales y Familia que considera oportuna la modificación del artículo 5 para asegurar la igualdad de derechos de las personas con discapacidad. La Memoria rechaza esa sugerencia al considerar que la integración en la concreción curricular del “*Diseño universal o diseño para todas las personas*” supone la garantía para la atención a la diversidad en estas enseñanzas, en relación con la adaptación del acceso al currículo de las personas que presenten algún tipo de discapacidad.

5.- 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 fechado el 24 de mayo de 2019.

6.- 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.

En el caso analizado, según refiere la Memoria, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia por resolución de la Dirección General de Formación Profesional y

Enseñanzas de Régimen Especial de 21 de febrero de 2019. La Memoria indica que se publicó en el Portal de Transparencia con plazo de alegaciones del 10 de abril al 6 de mayo de 2019, 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 26 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.

En cuanto a la audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, dicho trámite si bien no es obligatorio conforme los artículos 133. LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno puede considerarse realizado porque, como ya hemos dicho, sí se ha solicitado y obtenido el informe del Consejo Escolar, y según venimos recordando con reiteración (entre otros, Dictámenes 121 y 132/17, de 23 de marzo, y 38/18, de 1 de febrero), a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en dicho órgano están representados los sectores generalmente implicados en el ámbito educativo a los que pudiera afectar la norma proyectada (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros). Esa obligación de consulta del Consejo viene impuesta por el artículo 2.1. b) de la Ley 12/1999.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada procede indicar que la parte expositiva 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, que aprueba las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe, si bien

someramente, 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, defiende la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, que, tras la observación esencial de la Abogacía General, se han justificado sin limitarse únicamente a mencionarlos si bien consideramos que debiera realizarse un mayor esfuerzo justificativo en cuanto a los principios de eficacia y eficiencia que únicamente los fundamenta en la aplicación de la modificación tras su entrada en vigor.

La parte expositiva ha de destacar también, si bien someramente, los trámites más relevantes que se han seguido en la elaboración del proyecto de decreto lo que ha de considerarse cumplimentado al recoger el trámite de información pública, la emisión de informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el Consejo Escolar y la solicitud del dictamen de esta Comisión.

También recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

El proyecto de decreto recoge como venimos indicando y recoge su artículo 1 el plan de estudios conducente a la obtención del título de Técnico Superior en Mantenimiento Aeromecánico de Aviones con Motor de Turbina, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros que impartan estas enseñanzas.

En el artículo 2 se recoge una remisión al Real Decreto 1445/2018 en cuanto a la identificación del título, el perfil y el entorno profesional, las competencias, la prospectiva del título en el sector, los objetivos generales, los accesos y la vinculación con otros estudios, las exenciones y convalidaciones y las titulaciones equivalentes a efectos académicos,

profesionales y de docencia, así como su vinculación con capacitaciones profesionales.

El artículo 3 recoge los módulos formativos que constituyen el currículo del ciclo formativo de esta titulación que son los recogidos en el Real Decreto 1445/2018 e incorpora un módulo propio de la Comunidad de Madrid como es el de Lengua extranjera profesional. Asimismo, concreta los módulos que pueden ofertarse a distancia que son los recogidos en la disposición adicional 2ª del Real Decreto 1445/2018.

El artículo 4 contempla el currículo diferenciando una serie de cuestiones en las que se remite al contenido del Real Decreto 1445/2018 (competencia general; competencias profesionales, personales y sociales; objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje; los criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas) de los contenidos de los módulos en los que se remite al anexo I del Real Decreto 1445/2018 si bien tales contenidos se ajustarán a los establecidos en los módulos definidos en la normativa vigente establecida por la Agencia Europea de Seguridad Aérea reiterando lo recogido en el artículo 9.2 del Real Decreto 1445/2018.

El artículo 5 establece que los centros educativos mediante las programaciones didácticas concretarán y desarrollarán el currículo en el contexto del proyecto educativo del centro. En este sentido la disposición adicional 2ª del proyecto establece que los centros pueden establecer planes de estudio diferentes de los recogidos en el presente proyecto al amparo del Decreto 49/2013, de 13 de junio (derogado por 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) y en el marco de la autonomía pedagógica del artículo 120 de la LOE.

Esta Comisión, al igual que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ya ha mostrado su postura contraria a que los proyectos educativos sustituyan a los currículos. Como recoge la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de abril de 2015 (recurso 1037/2014), la autonomía de los centros supone (conforme el artículo 120 de la LOE) la posibilidad de adoptar experimentaciones, planes de trabajo y formas de organización, así como ampliación del calendario escolar o del horario lectivo, recogiendo valores y prioridades, incorporando, concreción de currículos, tratamiento transversal de materias o módulos de educación, atención a la diversidad del alumnado.

Conviene recordar que, en este concreto supuesto, el artículo 9.7 del Real Decreto 1445/2018 establece que las Administraciones educativas establecerán el currículo de estas enseñanzas atendiendo a la obligación de aplicar la legislación comunitaria. Un plan de estudios que no se ajustase a la normativa básica y a la europea no solo sería contrario al ordenamiento jurídico, sino que podría dar lugar a la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional 3ª del Real Decreto 1445/2018 en cuanto a que la AESA proceda a notificar el incumplimiento a la inspección educativa o incluso retire el reconocimiento de formación relevante a los centros.

De hecho, como se comprueba en los artículos 3.1 a) y 4.1 la Comunidad de Madrid no introduce contenidos nuevos en los módulos estatales, sino que se remite a la normativa básica en cuanto a las competencias, objetivos, contenido y duración de los módulos.

El apartado 3 del artículo 5 adolece de una excesiva indefinición.

Respecto del apartado 5 del citado artículo 5, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (a propuesta de la Dirección General de Atención a las Personas con Discapacidad) formuló una observación en cuanto a la inclusión de una referencia a los

derechos de las personas con discapacidad entendiendo insuficiente la referencia al principio de “*Diseño universal o diseño para todas las personas.*”

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo justifica la no inclusión de esa referencia al entender que procedería su inclusión en el desarrollo curricular. En este sentido ha de recordarse que la disposición adicional 5ª del Real Decreto establece la inclusión en el currículo del citado principio y en su apartado 2 establece que las Administraciones educativas adoptaran las medidas necesarias para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

El artículo 6 establece que los módulos del presente título se impartirán en tres cursos académicos. El último curso se dedicará a los módulos de proyecto de mantenimiento aeromecánico de aviones con motor de turbina y Formación en centros de trabajo. En cuanto a la distribución, duración y asignación horaria semanal de los dos primeros cursos el artículo se remite al contenido del anexo II del proyecto.

El artículo 7 relativo al profesorado, reproduce lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 1445/2018 y se remite a las especialidades del profesorado recogidas en el anexo III apartado A) y B) del Real Decreto 1445/2018 y en el caso del profesorado especialista se le atribuye excepcionalmente la competencia docente de los módulos del anexo III apartado A) del Real Decreto debiendo reunir los requisitos para el ingreso en la función pública docente a lo que se suma los requisitos establecidos en la normativa aeronáutica vigente tal y como indica el citado anexo III A). No obstante, en relación con este profesorado especialista, no se recoge lo establecido en el apartado 5 del artículo 11 del Real Decreto en cuanto a la necesidad de que acredite una experiencia profesional de 2 años en los 4 anteriores. Si bien ese requisito es de aplicación directa conforme la naturaleza básica del Real

Decreto convendría bien recogerlo en el proyecto bien remitirse a la norma estatal por razones de seguridad jurídica.

En el caso del personal docente de centros privados o de centros públicos no pertenecientes a la Administración educativa el apartado 3 del artículo se remite a los anexos III C) y III D) del Real Decreto y en este caso sí se recoge la exigencia de experiencia profesional para el supuesto en que sus titulaciones no engloben los objetivos profesionales del título objeto del proyecto de Decreto.

El apartado 4 se remite al anexo III en cuanto a las especialidades y titulaciones del módulo propio de la Comunidad de Madrid.

La remisión al Real Decreto 1445/2018 que recoge el apartado 6 se abordará al tratar la técnica normativa del proyecto de Decreto.

El artículo 8 se refiere a los espacios y equipamientos necesarios para estas enseñanzas y se remite al artículo 10 y al anexo II del Real Decreto 1445/2018 si bien se concretan las superficies de los espacios en el anexo IV del proyecto partiendo de la base de una ratio de 30 alumnos por clase que es la ratio máxima general del artículo 46.6 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo si bien se modula para los casos en que se trate de unidades menores escolares con ratios menores.

La disposición adicional primera contempla como norma general que la lengua extranjera impartida por los centros sea la lengua inglesa si bien recoge la posibilidad de que se imparta una lengua distinta. Para ello se arbitra un sistema de autorización por la Administración educativa previa solicitud motivada de los centros y con carácter excepcional.

En cuanto a la disposición adicional segunda nos remitimos a lo expuesto al analizar el artículo 4.

La disposición transitoria establece la aplicación a los alumnos que inicien el segundo curso del Real Decreto 625/1995 de 21 de abril, por el que se establece el título de Técnico Superior en Mantenimiento Aeromecánico y las correspondientes enseñanzas mínimas a los alumnos que inicien el segundo curso de esas enseñanzas y del Real Decreto 202/1996 de 9 de febrero por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Mantenimiento Aeromecánico.

La disposición final primera establece que las enseñanzas del primer curso se implantaran en el curso académico 2019-2020 y las del segundo curso 2020-2021. Se sobreentiende que las del tercer curso lo serán en el curso 2021-2022.

La disposición final segunda contiene una habilitación de aplicación y desarrollo normativo al titular de la consejería competente, 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 del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 15 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid,

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.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En la parte expositiva, al recoger los trámites más relevantes del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, se menciona el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el dictamen de esta Comisión, mención que no resulta precisa toda vez que en la formula promulgatoria se alude al mismo cuando se utiliza la expresión “*oída*” o “*de acuerdo*” con la Comisión Jurídica Asesora.

Debe tenerse presente tanto en la parte expositiva como en el articulado la derogación del Decreto 49/2013, de 13 de junio, por el Decreto 63/2019.

También habrían de ser objeto de revisión las menciones a la consejería competente en materia de Educación, de forma que “*consejería*” debería escribirse con minúscula y “*Educación*” en mayúscula.

La Directriz 80 establece que la primera cita de una disposición debe realizarse de forma completa, pero en las demás ocasiones puede abreviarse señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. El proyecto cita de forma completa en varios artículos la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Por último, indicar que, en el artículo 7, se recogen numerosas remisiones a la normativa estatal que generan inseguridad jurídica en contra de lo recogido en las Directrices 63 a 67.

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 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 Mantenimiento Aeromecánico de Aviones con Motor de Turbina.

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

Madrid, a 8 de agosto de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 320/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid