

Dictamen nº: **317/19**  
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, por la que se somete a dictamen el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se *“por el que se modifica el Decreto 81/2012, de 30 de agosto, 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 Instalación y Amueblamiento”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación e Investigación, por escrito firmado el 11 de julio de 2019 con entrada en este órgano el día 15 de julio, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión de 8 de agosto de 2019.

Estimándose incompleto el expediente, al faltar los escritos de observaciones de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías y el informe de coordinación y calidad normativa, toda vez que los remitidos con el expediente administrativo no se correspondían con el proyecto de decreto sometido a consulta, con fecha 5 y 6 de agosto de 2019 el secretario de esta Comisión Jurídica Asesora solicitó el complemento del expediente administrativo con suspensión del plazo para emitir dictamen, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.2 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). Con fecha 7 de agosto de 2019 ha tenido entrada la documentación solicitada, reanudándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen.

**SEGUNDO.-** El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene como objeto modificar el Decreto 81/2012, de 24 de marzo, 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 Instalación y Amueblamiento (en adelante, Decreto 81/2012), para sustituir el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid denominado *“Inglés técnico para grado medio”* por otro que se califica como *“Lengua extranjera profesional”*.

Las razones de dicha modificación se explican en la parte expositiva de la norma así como en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y consisten en que en el mencionado módulo profesional los resultados de aprendizaje no se limiten al ámbito puramente lingüístico, sino en una mayor consideración hacia la aplicación práctica de los conocimientos, por lo que la modificación que se plantea *“recoge unos contenidos y unos criterios de evaluación menos específicos y concretos para dar al profesorado que lo imparta mayor libertad para adaptarlos a*

*la diversidad de alumnado, al contexto del sector, de la familia profesional y de las empresas en las que dicho alumnado va a desempeñar su trabajo”, pues, como aclara la Memoria, se trata de que el alumno alcance “unas destrezas de uso y de aprendizaje de la lengua que le permitan comunicarse con eficacia en las situaciones laborales que surjan en su futuro profesional”. Además la modificación responde a la voluntad de unificar el currículo de ese módulo propio de la Comunidad de Madrid de manera que sea común a todos los currículos de ciclos formativos de una misma familia profesional. Asimismo con la modificación se pretende dar cabida a otras lenguas extranjeras distintas del inglés, pues, como explica la Memoria, aunque lo habitual es que este módulo profesional se imparta en lengua inglesa, se prevé que “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 dividido en catorce apartados que responden al siguiente contenido:

El apartado uno modifica el artículo 3.2 del Decreto 81/2012 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 7 que no solo incluye la remisión al Real Decreto 880/2011, 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 *“Materiales en carpintería y mueble”*.

El apartado seis modifica asimismo el anexo I para dar nueva redacción al módulo profesional *“Operaciones básicas de carpintería”*.

El apartado siete modifica también el anexo I, en relación con el módulo de *“Operaciones básicas de mobiliario”*.

Igualmente, el apartado ocho da nueva redacción al anexo I, en relación con el módulo profesional *“Soluciones constructivas”*.

El apartado nueve modifica también el anexo I, relativo al módulo profesional de *“Instalación de carpintería”* para fijar la duración de los contenidos de ese módulo en 180 horas.

El apartado diez también modifica el anexo I y aumenta el número de horas de duración de los contenidos del módulo profesional *“Instalación de estructuras de madera”*.

El apartado once 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 doce modifica el anexo III, relativo a la organización académica y distribución horaria semanal.

El apartado trece 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 catorce incorpora un anexo V que, como establece el artículo 7, 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 2019-2020, 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.- Contenido del expediente remitido.**

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

1. Texto del proyecto de decreto (documento 2 del expediente administrativo).
2. Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno (documento nº 3).
3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen

Especial, en su distintas versiones correspondientes a 13 de noviembre de 2018, 7 de febrero de 2019, 28 de mayo de 2019 y 3 de julio de 2019 (documentos 4 a 7 del expediente).

4. Informe de 21 de enero de 2019 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (Documento nº 8).

5. Informe de impacto por razón de género de 28 de febrero de 2019 de la directora general de la Mujer (Documento nº 9).

6. Informe de 5 de marzo de 2019 de la Dirección General de la Familia y el Menor, sobre el impacto en la familia, infancia y adolescencia (Documento nº 10).

7. Informe de la directora general de Servicios Sociales e Integración Social sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 28 de febrero de 2019 (Documento nº 11).

8. Informe de 14 de marzo de 2019, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (Documento nº 12 del expediente administrativo).

9. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación de 28 de junio de 2019 con la conformidad de la abogada general (Documento nº 13).

10. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación, de 6 de junio de 2019 (Documento nº 14).

11. Escritos de observaciones al texto del proyecto de decreto de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 4 de marzo de 2019 (Documento nº 15); de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 14 de marzo de 2019 (Documento nº 16); de la

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 4 de marzo de 2019 (Documento nº 17); de la Consejería de Sanidad, de 12 de marzo de 2019 (Documento nº 18); de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 8 de marzo de 2019 (Documento nº19); de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 28 de febrero de 2019 (Documento nº 20) y de la Consejería de Justicia, de 4 de marzo de 2019 (Documento nº 21). Solo el escrito de la Consejería de Sanidad formula observaciones de técnica normativa.

12. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid aprobado en la reunión celebrada 26 de marzo de 2019 (documento 23 del expediente administrativo).

13. Voto particular emitido el 27 de abril de 2019 por las representantes de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento 24 del expediente administrativo).

15. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación de 5 de febrero de 2019 (documento 25 del expediente administrativo).

16. Resolución de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de 13 de noviembre de 2018, por la que se acuerda someter el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública (documento nº 26).

17. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 9 de julio de 2019, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento 27 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

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

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen nº 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. 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 dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

#### **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título 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 880/2011, de 24 de junio, por el que se establece el título de Técnico en Instalación y Amueblamiento y se fijan sus enseñanzas mínimas así como aquellos otros aspectos de la ordenación académica que, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Administraciones educativas en esta materia, constituyan los aspectos básicos del currículo que aseguren una formación común y garanticen la validez del título, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LOE.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a la que tuvo que atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del título de Técnico en Instalación y Amueblamiento para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, (Decreto 81/2012 se establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento) 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 81/2012 se establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento, para su aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. En su artículo 3 establece como módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid el de *“Inglés*

*técnico para grado medio*". El anexo I determina los contenidos y la duración de los módulos profesionales del currículo. Los resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas del módulo Inglés técnico de grado medio, incorporado por la Comunidad de Madrid, aparecen definidos en el anexo II del decreto y lo relativo a la organización académica y distribución horaria semanal en el anexo III del referido decreto. Todos estos aspectos se modifican con el proyecto que dictaminamos al sustituirse el citado módulo profesional de *"Inglés técnico para grado medio"* por el nuevo módulo denominado *"Lengua extranjera profesional"*.

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.-** 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 2019 se aprobó mediante Acuerdo de 24 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, y el Plan Anual Normativo para el año 2018 mediante Acuerdo de 24 de abril de 2018, que contempla la norma proyectada.

2.- Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del



portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha considerado oportuno prescindir de ese trámite toda vez que no se trata de una iniciativa reglamentaria novedosa, sino que se modifica un plan de estudios que respondió una obligación normativa de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico y desarrolla un aspecto parcial de la materia, esto es, la ampliación y complemento del currículo. Esa omisión de la consulta pública se encuentra justificada conforme previene el artículo 133.4, párrafo segundo de la LPAC.

3.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Consejería de Educación e Investigación en virtud del Decreto 80/2017, de 25 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Consejería de Educación e Investigación y la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes y se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid. El artículo 4.6 del citado Decreto 80/2017, dispone que *“corresponde a la Consejería de Educación e Investigación las competencias que actualmente ostenta la Consejería de Educación, Juventud y Deporte en materia de educación...”*. De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación, la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma. Tras la remodelación del Gobierno de la Comunidad de Madrid, las competencias en la materia siguen estando atribuidas a la Consejería de Educación e Investigación en virtud del 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.

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 la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (13 de noviembre de 2018, 7 de febrero de 2019, 28 de mayo de 2019 y 3 de julio de 2019), 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. Se observa que las fechas de las memorias no coinciden con las indicadas en el índice del expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, por lo que deberá corregirse este defecto en este último documento.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 3 de julio de 2019, 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, contienen una referencia al impacto económico y presupuestario, para señalar que la modificación propuesta no representa ningún coste adicional, puesto que no se incrementa el número de grupos de alumnos ni los centros donde se imparte, ni tampoco representa coste adicional en Recursos Humanos puesto que se mantienen las mismas horas de profesorado. Se analizan, igualmente, los efectos sobre la competencia, así como sobre la unidad de mercado y la competitividad. Se han examinado e identificado, asimismo, las cargas administrativas que conllevan la propuesta y su coste.

La Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La Memoria indica que el proyecto normativo no supone impacto negativo 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 la Mujer, en el que se recoge que de la norma proyectada no se aprecia impacto por razón de género, que no ha apreciado impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico-organizativo. También ha emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor que concluye que el proyecto no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, 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 26 de marzo de 2019, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CCOO.

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 28 de junio de 2019 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación e Investigación con el conforme de la abogada 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 21 de mayo de 2019.

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 han evacuado informes con observaciones al texto por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad. El resto de las secretarías generales técnicas, excepto la que proyecta la norma, han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

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, constando en el expediente un informe de 6 de junio de 2019.

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 2019, ha emitido informe preceptivo, con

fecha 14 de marzo de 2019, la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se ha emitido el informe de 21 de enero de 2019 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

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.

Consta en el expediente que por Resolución de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial de 13 de noviembre de 2018 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 15 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 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.

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.**

El proyecto de decreto, como hemos expresado en líneas anteriores, pretende modificar el módulo profesional de *“Inglés técnico de grado medio”*, correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento, por uno nuevo denominado *“Lengua extranjera 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 formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

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 catorce apartados.

El primer apartado modifica el artículo 3.2 del Decreto 81/2012, 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 175/2008 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 también ofrecer al profesorado mayor libertad para adaptar los contenidos a la diversidad del alumnado, al contexto del sector, de la familia profesional y de las empresas en las que el alumno vaya a desempeñar su trabajo. Con estos objetivos el apartado



seis del artículo único modifica el anexo II del Decreto 81/2012 donde se establecen los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y los contenidos, que ahora son “*menos específicos y concretos*” que en la regulación anterior, según indica la Memoria, así como las orientaciones pedagógicas.

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 7 que no solo incluye la remisión al Real Decreto 880/2011, 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 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, seis, siete, ocho, nueve y diez modifican igualmente el anexo I para añadir sustituir los contenidos correspondientes a los módulos profesionales, *“Materiales en carpintería y mueble”*, *“Operaciones básicas de Carpintería”*, *“Operaciones básicas de mobiliario”*, *“Soluciones constructivas”*, *“Instalación de carpintería”* e *“Instalación de estructuras de madera”*.

El apartado once 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 doce del artículo único modifica el anexo III del Decreto 81/2012 relativa 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. Además, amplía hasta 180 el número de horas del módulo profesional *“Instalación de carpintería”* y reduce a 65 horas las destinadas al módulo de *“Instalación de estructuras de madera”*.

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 trece del artículo único de la norma proyectada acomete del anexo IV del Decreto 81/2012 relativo a estas cuestiones.

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 2019-2020, lo que no plantea problemas a pesar de que la modificación se introduzca ya comenzado el citado año académico, toda vez que el citado módulo profesional no se imparte hasta el segundo curso como antes apuntamos.

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.

En la parte expositiva al hacer referencia a los trámites más relevantes, se afirma que “*se ha recabado informe de la Abogacía General y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*”.

Dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída*” o “*de acuerdo*” con la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicha apartado de la parte expositiva.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Así ocurre por ejemplo con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que se cita completa en distintos artículos de la norma proyectada.

En la parte expositiva, al referirse a Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social debe incluirse un espacio entre Legislativo y 1/2013 pues aparece unido.

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 81/2012, de 26 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del ciclo formativo

de grado medio correspondiente al título de Técnico en Instalación y Amueblamiento.

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 317/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid