

Dictamen nº: **316/19**
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 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 el que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al Título de Técnico en Montaje de Estructuras e Instalaciones de Sistemas Aeronáuticos”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación e Investigación, por escrito que ha tenido entrada en este órgano consultivo el día 15 de julio de 2019, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, 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.

Al estimarse que el expediente estaba incompleto, al amparo de lo establecido en el artículo 19 del ROFCJA se solicitó la documentación

omitida, con suspensión del plazo para emitir dictamen. El 6 de agosto de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo diversa documentación reanudándose el plazo para la emisión del dictamen solicitado.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto establece, en el ámbito de la Comunidad de Madrid y tanto para centros públicos como privados, el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Montaje de Estructuras e Instalación de Sistema Aeronáuticos, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 74/2018, de 19 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en montaje de estructuras e instalación de sistemas aeronáuticos y se fijan los aspectos básicos del currículo.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, dos disposiciones adicionales, y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

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

Artículo 2.- Se refiere a los referentes de la formación.

Artículo 3.- Se dedica a los módulos profesionales del ciclo formativo.

Artículo 4.-Regula el currículo.

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

Artículo 6.- Establece la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Sobre el profesorado.

Artículo 8.- Definición de espacios y equipamientos

La disposición adicional primera alude a los módulos propios “*Lengua extranjera profesional I*” y “*Lengua extranjera profesional II*”, y contempla la posibilidad de que los centros educativos soliciten autorización para sustituir la lengua inglesa por otra distinta.

La disposición adicional segunda versa sobre la autonomía pedagógica de los centros educativos.

La disposición final primera determina la posibilidad de implantación del nuevo currículo durante el curso escolar 2019-2020.

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

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

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

- Anexo II.- Módulos profesionales incorporados por la Comunidad de Madrid, en el que regula los contenidos y orientaciones pedagógicas, los resultados de aprendizaje y los criterios de evaluación.

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

- Anexo IV.- Especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid.

- Anexo V.- Espacios y equipamientos mínimos.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto (documento n° 2 del expediente administrativo).

2. Extracto de expediente para Consejo de Gobierno (documento n° 3 del expediente administrativo).

3. Memorias del Análisis de Impacto Normativo de 13 de noviembre de 2018, 7 de febrero de 2019, 28 de mayo de 2019 y 3 de julio de 2019, realizadas por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (documentos n° 4 a 7 del expediente administrativo).

4. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 21 de enero de 2019 (documento n° 8 del expediente administrativo).

5. Informe de 27 de febrero de 2019, de la Dirección General de la Mujer en el que se prevé un impacto positivo a la vista del contenido del artículo 5.3 del proyecto normativo, informe de 5 de marzo de 2019 de la Dirección General de la Familia y el Menor que estima que el proyecto no genera impacto en materia de familia, infancia y adolescencia e informe de 28 de febrero de 2019 de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social que aprecia un impacto positivo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género (documentos n° 9 a 11 del expediente administrativo).

6. Informe favorable de 3 de julio de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias correspondientes (documento nº 12 del expediente administrativo).

7. Informe favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 1 de julio de 2019 (documento nº 13 del expediente administrativo).

8. Informe de 6 de junio de 2019 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación (documento nº 14 del expediente administrativo).

9. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid; de Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno; de Economía, Empleo y Hacienda; de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; de Transportes, Vivienda e Infraestructuras; de Cultura, Turismo y Deportes; de Justicia y de Políticas Sociales y Familia, en los que manifiestan que no formulan observaciones, y escrito de observaciones de la Consejería de Sanidad (documentos nº 15 a 22 del expediente administrativo).

10. Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 26 de marzo de 2019 (documento nº 23 del expediente administrativo).

11. Voto particular emitido el 19 de marzo de 2017 por las representantes de CCOO en la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento nº 24 del expediente administrativo).

12. Informe con observaciones de 5 de febrero de 2019 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación (documento nº 25 del expediente administrativo).

13. Resolución de 13 de noviembre de 2018 de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto (documento nº 26 del expediente administrativo).

14. 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 nº 27 del expediente administrativo).

15. Certificado de 9 de julio de 2019 de la subdirectora general de Régimen Jurídico de autenticación del expediente (documento nº 28 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 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).

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 y esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 261/18, de 7 de junio 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.

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos se ha pronunciado el Tribunal Supremo. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso número 1397/2915) 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”*.

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

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^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.

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.b) 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 74/2018, de 19 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en montaje de estructuras e instalación de sistemas aeronáuticos y se fijan los aspectos básicos del currículo (en adelante, Real Decreto 74/2018), cuyo artículo 10.2 indica: *“Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes, respetando lo establecido en este real decreto y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 8 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio”*.

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.

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.

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 el ya citado Real Decreto 74/2018, 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 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.

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.

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

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

Por ello ha de acudirse 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 (en adelante LRJSP), 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 lo sucesivo, Real Decreto 931/2017) y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) teniendo presentes además, como antes apuntábamos 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, 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.

Hemos de señalar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 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 de 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, se ha aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de abril de 2018 el Plan Anual Normativo para el año 2019 en el que se alude al decreto específico de establecimiento del plan de estudios del ciclo formativo que se examina.

2.- Igualmente el artículo 133 de la LPAC establece 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 la propuesta normativa resulta obligada para el desarrollo de un real decreto que tiene carácter de básico y desarrolla un aspecto parcial de la materia, esto es, la ampliación y complemento del correspondiente currículo. Esa omisión de la consulta pública se encuentra justificada conforme previene el artículo 133.4, párrafo segundo de la LPAC.

3.- La norma proyectada es propuesta por 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.- De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Esta memoria es un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa que encuentra su regulación en el citado artículo 26.3 que es desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

En el procedimiento que nos ocupa, figuran cuatro memorias firmadas por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, –cuyas fechas deberán ser corregidas en el índice de documentos del expediente, al figurar una diferente-; la primera, al inicio del expediente, de fecha 13 de noviembre de 2018, las otras dos, de 7 de febrero de 2019 y de 28 de mayo de 2019, y la última, de fecha 3 de julio de 2019, elaboradas según se han ido cumplimentando los distintos trámites. De esta manera cabe considerar que la memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, se observa, que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma, para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la

propuesta, el análisis jurídico así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria califica como positivo el impacto económico derivado de la implantación del ciclo formativo al suponer una mejora en la empleabilidad y mayor adaptación de los recursos humanos a las necesidades del sector. En cuanto al impacto presupuestario la Memoria explica que la implantación de las enseñanzas del ciclo formativo se realizará en un centro educativo público de la Comunidad de Madrid que dispone de espacios y equipamientos necesarios para su impartición. En cuanto a las necesidades de profesorado, la implantación de las enseñanzas se llevará a cabo en un grupo de un centro público durante los cursos 2019/2020 y 2020/2021 y supondrá la necesidad de incremento en el cupo de profesorado que se financiará con cargo a crecimiento de plantilla del Capítulo 1 del presupuesto, con indicación de los porcentajes de aumento de cupos de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Profesores Técnicos de Formación Profesional así como el importe de incremento presupuestario necesario, porcentajes e importes coincidentes con lo señalado al respecto en el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación de 5 de febrero de 2019. La Memoria también analiza el impacto presupuestario por gastos de productividad del profesorado cuyo incremento se financiera con cargo al subconcepto y programa presupuestario de la Dirección General de Recursos Humanos que se expresa.

Por otra parte, 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. La Memoria indica a tales efectos la importancia que tiene para el sector la contratación de personal formado

en la materia, las perspectivas de empleo para el alumnado, lo que ayudará a generar empleo y fomentara la creación de empresas relacionadas con el sector aeronáutico. También recoge la Memoria que la norma no plantea la creación de nuevas cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La Memoria indica que el proyecto normativo no supone impacto en dichas materias tal y como recoge el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor de 5 de marzo de 2019.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f) y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que el impacto de la norma proyectada es positivo al recoger el decreto 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 la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género. En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo del proyecto de decreto tal y como señala la Dirección General de Servicios Sociales e

Integración Social en su informe de 28 de febrero de 2019, puesto que tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de las actividades que desarrollen las programaciones didácticas se integrará el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/e expresión de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones formuladas por la Consejería de Sanidad y el modo en que han sido acogidas.

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, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha solicitado y se ha emitido el dictamen de la Comisión Permanente de dicho Consejo de 26 de marzo de 2019, en el que no se recogen observaciones materiales, y al que formularon voto particular las consejeras representantes de CCOO, tal como indica la Memoria.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe favorable de 1 de julio de 2019.

Según previene el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, también se ha remitido el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, que no han formulado observaciones, salvo la Consejería de Sanidad, cuyas observaciones, tal y como ya ha sido apuntado, han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación del proyecto normativo.

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 la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto, si bien condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias correspondientes.

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.

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.

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. Según consta en la Memoria no hubo alegaciones ni observaciones al proyecto durante el trámite conferido al efecto. Al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora no se ha incorporado la documentación acreditativa de la citada publicación, lo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando tal documentación.

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

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El proyecto de decreto, según reza su título, establece el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de “*Técnico en Montaje de Estructuras e Instalación de Sistemas Aeronáuticos*”. Esta titulación está regulada en el ámbito estatal por el Real Decreto 74/2018, al que ya nos hemos referido. Dado que este Real Decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos

ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe.

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

Dentro de este marco normativo, el proyecto de decreto objeto de dictamen establece el plan de estudios de las enseñanzas de Formación Profesional del título de “*Técnico en Montaje de Estructuras e Instalación de Sistemas Aeronáuticos*” para dar respuesta a las necesidades generales de cualificación del alumnado para su incorporación a la estructura productiva.

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

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, si bien, deberá completarse con la necesaria referencia al vigente Decreto 63/2019. Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica

la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

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

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al Real Decreto 74/2018, por lo que no hay reparo jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del ciclo formativo. A los once módulos establecidos por el artículo 10 del Real Decreto 74/2018 desarrollados en el anexo I el proyecto dedica su apartado a) y añade, en su apartado b) dos módulos profesionales propios de la Comunidad de Madrid no asociados a unidad de competencia -los correspondientes a la “*Lengua extranjera profesional I*” y “*Lengua extranjera profesional II*”- que se desarrollan en el anexo II.

En el artículo se altera el orden de los módulos profesionales que según su numeración lógica se guarda en el Real Decreto 74/2018, por lo que se falta a la literalidad del artículo 10 de dicho Real Decreto lo que resulta justificado en la Memoria, por su conformidad a la distribución del plan de estudios de la Comunidad de Madrid. Además, en el anexo I del proyecto, se menciona, pero no se desarrolla el módulo profesional

“Formación en centros de trabajo” lo que se justifica en la memoria porque el Real Decreto 74/2018 no contempla en dicho módulo profesional contenidos básicos sino resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas, aplicándose en dichos aspectos lo dispuesto en el Real Decreto 74/2018.

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

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE:

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

2. El currículo estará integrado por los siguientes elementos:

a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

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

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

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

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

e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

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

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al Real Decreto 74/2018, y sus contenidos y duración se concretan en el anexo I, que a su vez reproduce el anexo I del Real Decreto 74/2018; mientras que los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas, de los módulos profesionales propios de la Comunidad de Madrid se especifican en el anexo II.

Los módulos profesionales propios de la Comunidad de Madrid – Lengua extranjera I y Lengua extranjera II- según la disposición adicional primera, se impartirán en lengua inglesa aunque los centros educativos podrán solicitar motivadamente autorización a la consejería competente en materia de educación para que sea otra lengua distinta, ya que, según se menciona en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, determinados sectores profesionales pueden requerir un idioma distinto, más utilizado en su sector.

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

prestándose especial atención a las necesidades del alumnado que presente una discapacidad reconocida.

El artículo 6 organiza el ciclo formativo en dos cursos académicos y se remite al anexo III para distribuir los módulos entre los dos cursos y determinar su duración y asignación horaria semanal.

Al profesorado se dedica el artículo 7. Para impartir los módulos relacionados en el artículo 3.a) del proyecto, los apartados 1 y 2 remiten al Real Decreto 74/2018 para identificar las especialidades y las titulaciones requeridas al profesorado tanto de las Administraciones educativas como de otras Administraciones distintas de la educativa, y, para estos últimos, se exige además la acreditación, en su caso, de la formación pedagógica y didáctica necesaria para impartir la docencia según lo dispuesto en el artículo 100 de la LOE. Para el profesorado de los módulos propios de la Comunidad de Madrid, las titulaciones necesarias son las señaladas en el anexo IV del proyecto. La regulación se completa con la remisión al artículo 12 del Real Decreto 74/2018 para lo no previsto en el proyecto.

El artículo 8 referencia la definición de espacios y equipamientos a lo establecido en el artículo 11 y el anexo II del Real Decreto 74/2018 y se concretan en el anexo V del proyecto normativo. Además contiene la obligación de cumplir la normativa sobre igualdad de oportunidades, diseño para todos, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La disposición adicional primera, como ya adelantamos, dispone que la lengua de los módulos profesionales “*Lengua extranjera profesional I*” Y “*Lengua extranjera profesional II*” sea el inglés, aunque contempla la

posibilidad de que excepcionalmente se autorice otra lengua distinta cuando motivadamente sea solicitado por el centro educativo.

La disposición adicional segunda se ocupa de la autonomía pedagógica de los centros educativos. En consonancia con el principio de autonomía consagrado en el artículo 1.i) de la LOE, y desarrollado en el capítulo II del Título V del citado cuerpo legal, y en el Decreto 63/2019, de 13 de junio, 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, esta disposición permite que los centros puedan elaborar proyectos propios, proponiendo un plan de estudios distinto del establecido en el proyecto de decreto. En todo caso, estos planes de estudios habrán de respetar el cumplimiento de la normativa estatal –Real Decreto 74/2018- en cuanto fija los objetivos generales, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos básicos, las asignaciones horarias mínimas y la duración total de las enseñanzas establecidas para el título.

En la referida disposición adicional segunda debe corregirse la referencia al Decreto 49/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, puesto que dicha norma ha sido derogada por el ya citado Decreto 63/2019.

La disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 2019-2020, mientras que la segunda de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

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

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Tal y como ha sido apuntado, en la parte expositiva deberá suprimirse la referencia al derogado Decreto 49/2013, de 13 de junio, por el Decreto 63/2019.

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 dos párrafos de la parte expositiva.

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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Montaje de Estructuras e Instalación de Sistemas Aeronáuticos.

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 316/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid