

Dictamen n.º: **558/24**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **19.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de septiembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, 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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional de grado superior en Auditoría Energética.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por escrito de fecha 2 de agosto de 2024, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal, D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno en su sesión de 19 de septiembre de 2024.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto establecer el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al curso de especialización de formación profesional de grado superior en Auditoría Energética, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por diez artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1, define el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Artículo 2, relativo a los referentes de la formación.

Artículo 3, referido los módulos profesionales del curso de especialización.

Artículo 4, sobre el currículo.

Artículo 5, sobre la adaptación al entorno educativo, social y productivo.

Artículo 6, sobre la organización y distribución horaria.

Artículo 7, referido a la enseñanza semipresencial.

Artículo 8, sobre el profesorado.

Artículo 9, referido a los requisitos de los centros.

Artículo 10, sobre requisitos de acceso al curso de especialización.

La disposición adicional única viene referida a la vinculación con capacidades profesionales.

La disposición final primera regula la implantación del nuevo currículo.

La disposición final segunda habilita al consejero competente en materia de Educación para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo del decreto proyectado.

La disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

Anexo I: sobre Organización académica y distribución horaria semanal.

Anexo II: referido al Cuadro de distribución horaria del curso de especialización impartido en un cuatrimestre.

TERCERO.- El expediente que se ha remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos:

Documento nº 0: índice del expediente remitido.

Documento nº 1: primera versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento nº 2: primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN), fechada el 21 de diciembre de 2023, elaborada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

Documento n° 3: segunda versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento n° 4: segunda versión de la MAIN, fechada el 19 de febrero de 2024, elaborada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

Documento n° 5: tercera versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento n° 6: tercera versión de la MAIN, fechada el 30 de abril de 2024, elaborada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

Documento n° 7.1: cuarta versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento n° 7.2: cuarta versión de la MAIN, fechada el 17 de mayo de 2024, elaborada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

Documento n° 8.1: quinta versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento n° 8.2: quinta versión de la MAIN, fechada el 5 de julio de 2024, elaborada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

Documento n° 9: informe de coordinación y calidad normativa, fechado el 17 de enero de 2024.

Documento n° 10: dictamen del Consejo Escolar, fechado el 9 de febrero de 2024.

Documento nº 11: voto particular al Dictamen del Consejo Escolar formulado por las representantes de Comisiones Obreras (en adelante CCOO).

Documento nº 12: informe de impacto por razón de género, fechado el 11 de enero de 2024.

Documento nº 13: informe de impacto en la familia, infancia y adolescencia, fechado el 15 de enero de 2024.

Documento nº 14: informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, fechado el 11 de enero de 2024.

Documento nº 15: Informe de la Dirección General de Economía, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, sobre impacto económico y regulatorio, de 16 de enero de 2024.

Documentos nº 16-23: informes de observaciones o no observaciones formuladas por las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 24: informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el 11 de enero de 2024.

Documento nº 25: informe de 20 de diciembre de 2023, del director general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Documento nº 26: informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el 23 de enero de 2024.

Documento nº 27: informe de 25 de abril de 2024, del director general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Documento nº 28: informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el 14 de mayo de 2024.

Documento nº 29: resolución del trámite de audiencia e información pública.

Documento nº 30: resultado del trámite de audiencia e información pública.

Documento nº 31: informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, fechado el 28 de mayo de 2024.

Documento nº 32: informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, fechado el 11 de junio de 2024.

Documento nº 33: certificado de Consejo de Gobierno relativo al informe del consejero previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser*

consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...]
c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”; y a solicitud del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, 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 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.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el*

dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

Ante la acumulación de asuntos y la imposibilidad de celebrarse plenos durante el mes de agosto, el presente dictamen no ha podido ser evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 30ª 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”.*

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó:

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en lo sucesivo LOE, cuyo artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las enseñanzas que oferta el sistema educativo.

En cuanto al currículo señala su artículo 6.3 que con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas, precisando su apartado cuarto que las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan. Previsiones que se completan con lo señalado en el apartado 5 al disponer que las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En materia de distribución competencial, el artículo 6 bis de la LOE dispone que corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas previstas en el artículo 6, y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOE, refiriendo su apartado tercero que corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

Dentro de su título I, el capítulo V regula la formación profesional, señalando su artículo 39.6 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. Aquellos aspectos del currículo, regulados por normativa básica, de los títulos de la formación profesional que requieran revisión y actualización podrán ser modificados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, previo informe del Consejo General de la Formación Profesional y del Consejo Escolar del Estado, manteniendo en todo caso el carácter básico del currículo resultante de dicha actualización y que las comunidades autónomas establecerán los procedimientos de detección de las necesidades de formación profesional en los sectores productivos existentes en sus respectivos ámbitos territoriales, que serán tenidos en cuenta con el fin de que el Gobierno garantice el diseño de las titulaciones bajo los principios de eficacia y agilidad de los procedimientos y de adecuación al tejido productivo autonómico.

-La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante LOFP), que tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional y que, al referirse al ámbito competencial, señala en su artículo 113.1.g) que corresponde al Gobierno la aprobación de los aspectos básicos de los currículos, así como los requisitos y procedimientos para su acreditación o titulación.

Por otro lado, sus artículos 51-54 regulan los cursos de especialización, señalando el primero de ellos que tienen por objeto complementar y profundizar en las competencias de quienes ya disponen de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno de los cursos se determinen.

-La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, prevé en su artículo 72.a) la constante adecuación de la oferta formativa a las competencias profesionales demandadas por el sistema productivo y por la sociedad, mediante un sistema ágil de actualización y

adaptación del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales y de los títulos de Formación Profesional y certificados de profesionalidad.

- El Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 659/2023), cuyo artículo 7 dispone:

“Las administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes a los Grados D y E, respetando las atribuciones competenciales establecidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y de acuerdo con lo prescrito por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, esta disposición y el resto de desarrollos normativos del Sistema de Formación Profesional. En todo caso, se respetarán siempre todos los elementos contemplados en el currículo básico”.

El citado real decreto dedica el capítulo V del título II a los cursos de especialización (Grado E), compuesto por diez artículos. Así, en su artículo 116, regula los aspectos básicos del currículo y el artículo 117, hace referencia a la concreción del currículo de cursos de especialización reconociendo a los centros docentes, en el uso de su autonomía, que complementen y organicen, en su caso, el currículo del curso de especialización, cuya programación deberá ser aprobada por la Administración competente y pasará a formar parte de su proyecto educativo.

El artículo 118 regula la oferta de cursos de especialización y prevé que las administraciones educativas garantizarán la suficiencia de una oferta diversificada y gratuita de cursos de especialización, respondiendo a las necesidades formativas y las demandas de su

entorno productivo, *“oído el órgano territorial consultivo creado al efecto, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 23 de esta disposición”*.

La organización y duración de los cursos de especialización se regulan en el artículo 119. Los artículos 120, 121 y 122 hacen referencia, respectivamente, al acceso a los cursos de especialización de grado medio y superior, estableciendo los requisitos que han de reunir aquellos que quieran acceder a estos cursos de especialización. La evaluación de los cursos de especialización se regula en el artículo 123; su calificación en el artículo 124 y, finalmente, las convocatorias en el artículo 125.

- Real Decreto 921/2022, de 31 de octubre, por el que se establece el Curso de especialización de Formación Profesional de Grado Superior en Auditoría energética y se fijan los aspectos básicos del currículo (en adelante RD 921/2022). Disposición que tiene el carácter de norma básica según señala su disposición final primera.

Este RD 921/2022, ha sido modificado por el Real Decreto 497/2024, de 21 de mayo, por el que se modifican determinados reales decretos por los que se establecen, en el ámbito de la Formación Profesional, cursos de especialización de grado medio y superior y se fijan sus enseñanzas mínimas (en adelante RD 497/2024), que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 28 de mayo de 2024, y que ostenta igualmente, la consideración de norma básica conforme a su disposición final primera.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenderse 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 desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta el Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 63/2019), cuyo artículo 8.3 determina que en la elaboración de los planes de estudios se tendrá en cuenta la realidad socioeconómica y las perspectivas de desarrollo económico y social en la Comunidad de Madrid, con la finalidad de que las enseñanzas respondan en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores social y productivo de su entorno, sin perjuicio alguno de la movilidad del alumnado. Su artículo 23 regula los cursos de especialización, disponiendo su apartado quinto que la Comunidad de Madrid desarrollará los planes de estudios correspondientes a los cursos de especialización que se establezcan en disposiciones estatales y se adecúen a los sectores productivos y a las demandas laborales de la región.

La interpretación sistemática de esta normativa permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de *Madrid* “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

Ha de estarse al mencionado Decreto 52/2021.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), si bien precisando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma, en particular y 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 el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 «*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*» y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de

Madrid (en adelante LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 3 del Decreto 52/2021, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. Plan que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, artículo 3.1 Decreto 52/2021.

Recoge la MAIN al respecto que, la propuesta normativa que nos ocupa, está incluida en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027) que recoge en su anexo las propuestas normativas para dichos años.

Se recoge igualmente en la MAIN que se considera precisa una evaluación ex post, que tendrá por objeto valorar el impacto sobre la economía atendiendo a la evolución del número de alumnos que se interesan por este curso de especialización, medido por el número de alumnos matriculados en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, el número de alumnos que logran superarlo y su inserción laboral en el mercado de trabajo.

2.- Igualmente, el artículo 60 LTPCM, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC.

La MAIN explica que este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la LPAC, 60 LTPCM y 5 Decreto 52/2021, porque el objeto de dicho decreto es desarrollar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el currículo del curso de especialización en Auditoría Energética, que es norma básica del Estado. No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1. 30.^a de la Constitución Española.

Se refiere a su vez al artículo 60.4 de la LTPCM que permite prescindir del trámite de referencia cuando la propuesta normativa no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia. Circunstancias que se entienden concurrentes atendiendo al objeto anteriormente señalado y a que no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación.

La omisión del citado trámite se ajustaría conforme a esta justificación a las previsiones legales.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, conforme a los artículos 1 y 5 del Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, la Dirección General de Educación

Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial es el órgano directivo competente para proponer la norma.

4.- La MAIN, recoge la oportunidad de la norma proyectada, la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación.

En cuanto al impacto presupuestario, la MAIN señala que el curso de especialización de referencia tiene una duración de 420 horas que se impartirán dentro de un curso académico. Inicialmente, se había previsto que este curso de especialización se implantara en un grupo en un centro educativo público de la Comunidad de Madrid, en el año académico 2024-2025, con un impacto presupuestario estimado en 41.166,99 euros, resultante de la previsión de gasto en material fungible, así como del coste económico referido al cupo de profesorado.

No obstante, esta previsión inicial señala posteriormente la MAIN que una vez revisada la oferta de formación profesional en los centros públicos para el próximo curso escolar en la admisión a ciclos formativos y cursos de especialización, a fecha hoy, se ha decidido no implantar para el curso escolar 2024-2025 el curso de especialización en centros públicos. No obstante, dado el interés que algunos centros privados han mostrado por impartir cursos de especialización, se mantiene la disposición final de implantación para el próximo curso escolar, con el fin de que aquellos centros privados que lo deseen puedan hacer efectiva la implantación.

También contiene la referencia al impacto económico que puede representar la implantación de estas enseñanzas que ahora se regulan, que se prevé positivo, señalando que el desarrollo del curso de especialización va a cubrir necesidades ya existentes en el campo de la auditoría energética, indicando al respecto que, es fundamental formar

a profesionales especializados en auditoría energética al resultar claves para alcanzar la eficiencia energética en edificios e instalaciones, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, optimizar los consumos y disminuir los costes energéticos, siendo así que la garantía de contar con profesionales que den satisfacción a estas necesidades es uno de los compromisos de este curso de especialización, tal y como se recoge en el perfil del mismo, por lo que se considera muy oportuno el desarrollo de este curso de especialización en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid

En relación con el efecto sobre la competencia, unidad de mercado y la competitividad, la MAIN indica lacónicamente que no se observan efectos negativos en la competencia ni en la unidad de mercado al tratarse de una regulación curricular de un ciclo formativo.

También se indica en la Memoria que lo dispuesto en el proyecto normativo no suponen la creación de nuevas cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma o su impacto positivo en cada uno de los ámbitos mencionados.

Es de observar que se han elaborado cinco Memorias, fechadas el 21 de diciembre de 2023, 19 de febrero, 30 de abril, 17 de mayo y 5 de julio de 2024, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace 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 6.3 del Decreto

52/2021) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma.

5.- Conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que se aplica supletoriamente en la Comunidad de Madrid, y con lo dispuesto en el mencionado Decreto 76/2023, en su artículo 8.1.1.c), así como con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres se solicitó informe para la valoración del impacto por razón de género. Emitido por la Dirección General de Igualdad con fecha 11 de enero de 2024, en el que se refleja que *“se prevé que la disposición normativa objeto del presente informe tenga un impacto positivo por razón de género y que, por tanto, incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres”*.

De igual modo, y conforme a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se solicitó informe para la valoración del impacto en la infancia, adolescencia y familia, el cual fue emitido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad con fecha 15 de enero de 2024, en el que se estima que no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Finalmente, en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y del artículo 21 de la

Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, se emitió informe por la Dirección General de Igualdad el 11 de enero de 2024 en el que concluye que la presenta propuesta normativa tiene un impacto positivo en la materia. Procede precisar que estos preceptos han sido derogados por la Ley 17/2023, de 27 de diciembre y por la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, cuya entrada en vigor se produjo en ambos casos, el 30 de diciembre de 2023. No obstante, toda vez que la tramitación de la norma proyectada se inició con anterioridad a dicha entrada en vigor, se mantiene en el expediente el análisis del impacto que nos ocupa.

Al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, firmado con fecha 9 de febrero de 2024, en el que no se proponen observaciones materiales o de contenido.

Consta el voto particular formulado por las consejeras representantes de CC.OO.

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, el 11 de junio de 2024, emitió informe el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial.

En cumplimiento de 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 interesó informe de las secretarías generales técnicas de esta Administración autonómica, formulando alegaciones únicamente la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales referidas a la modificación normativa antes referida.

De conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2024, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ha emitido con fecha de 11 de enero de 2024, informe favorable al presente proyecto de decreto.

De igual modo, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2024, con fecha de 3 de enero de 2024, la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo emite sendos informes favorables al presente proyecto de decreto, condicionado todo ello a que los cupos estén debidamente autorizados por Acuerdo de Consejo de Gobierno, conforme al artículo 47.1 de la mencionada Ley 15/2023, y a la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias de las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, se emitió el informe de 17 de enero de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia.

Por último, se observa que no se ha recabado el informe del Consejo de Formación Profesional, creado y regulado por el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, como órgano consultivo y de asesoramiento al

Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional, y al que el artículo 2, atribuye, entre otras funciones, la de elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional.

La MAIN explica, ante la observación realizada en el informe de coordinación y calidad normativa sobre la incorporación del informe del Consejo de Formación Profesional al procedimiento, que no se atiende dicha observación, en virtud del principio de simplificación, dado que el dictamen de ese órgano no tiene carácter preceptivo. Si bien, es cierto que dicho informe no resulta preceptivo a tenor de la normativa expuesta, sin embargo la justificación de su falta de petición se reputa insuficiente, pues dicha falta de preceptividad podría servir para que en ninguna ocasión se recabara el informe de un órgano cuyas aportaciones, en el ámbito de la Formación Profesional, entendemos son de especial relevancia como se encarga de destacar la exposición de motivos del Decreto 35/2001 al configurarlo *“como un órgano de participación de los agentes sociales que aporte, a través de propuestas de estudios y análisis de las necesidades formativas, los datos suficientes para poder planificar programas de formación que permitan conseguir mejores niveles de cualificación en la formación de los alumnos, y en la adaptación al mercado de los trabajadores”*.

Asimismo, tampoco se ha considerado necesario recabar el informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, según la sugerencia del informe de coordinación y calidad informativa, en virtud de las funciones que le asigna el artículo 3.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, de creación del mismo.

Es de observar que la justificación inicial de la no solicitud de dicho informe, se reputó insuficiente en el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, por lo que la MAIN ha tratado de ahondar en dicha justificación, fundamentando la falta de informe

en que el proyecto normativo no afecta al colectivo de personas con discapacidad y en consecuencia no precisa ser informado por este órgano, lo que no se reputa acertado teniendo en cuenta que uno de los objetivos del plan de estudios de este curso de especialización es garantizar el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad, siendo así que el único criterio delimitador que ofrece el artículo 3.c) mencionado, es que el proyecto normativo pueda afectar a este colectivo y tenga por lo que aquí interesa el rango de decreto, requisitos que se entiende concurren en el presente caso.

Cabe concluir, por tanto, que no está adecuadamente justificada en la MAIN, la exclusión del informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, existiendo por el contrario circunstancias que harían aconsejable recabar dicho informe.

6.- En cumplimiento de lo recogido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, referido a la emisión de informe por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades el 28 de mayo de 2024.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC, artículo 16.b) de la LTPCM y artículo 9 Decreto 52/2021, 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 la MAIN que este trámite se ha practicado a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentar alegaciones desde el 13 de marzo al 4 de abril de 2024, ambos inclusive, sin haberse recibido alegaciones ni aportaciones al mismo.

En este punto debemos recordar también que la intervención del Consejo Escolar a la que antes se hizo referencia, materialmente se encuentra en directa relación con el trámite de audiencia e información pública, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el mismo están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, como ha quedado expuesto, tiene por objeto establecer el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al curso de especialización de formación profesional de grado superior en Auditoría Energética, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros.

Se trata, por tanto, de implantar el plan de estudios de las enseñanzas de formación profesional establecidas mediante el mencionado RD 921/2022. Además, debe tenerse en cuenta que como se ha señalado con anterioridad, este RD 921/2022 ha sido recientemente modificado por el RD 497/2024, introduciendo modificaciones que afectan a diversos aspectos de la norma proyectada

Dado que el citado real decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es esta la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a dictamen.

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, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al curso de especialización de formación profesional de grado superior en Auditoría Energética, así como las especialidades y titulaciones requeridas a los profesores que lo impartan y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados, debidamente autorizados, del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2, “*Referentes de la formación*”, se remite al RD 921/2022, en los aspectos relativos a la identificación del curso de especialización, el perfil y el entorno profesional, las competencias, la prospectiva del curso de especialización en el sector, los objetivos generales y los accesos y la vinculación con otros estudios, 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 recogiendo, y respetando su orden literal, los cuatro módulos establecidos en el artículo 10 del RD 921/2022, desarrollados en el anexo I del Real Decreto.

El artículo 4 del proyecto se dedica al currículum.

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, los contenidos y las orientaciones pedagógicas del currículum de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al RD 921/2022.

Tal y como señala la MAIN, no se ha considerado necesario ampliar los contenidos de dichos módulos atendiendo a las competencias de la comunidad autónoma, debido a que los existentes en la norma básica son más que suficientes para cubrir las necesidades formativas de los alumnos.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículum 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 su “*condición sexual*”, del “*Diseño universal o diseño para todas las personas*”, prestándose especial atención a las necesidades del alumnado que presente una discapacidad reconocida.

Se da así cumplimiento a lo recogido en los apartados 3, 4 y 5.c) del artículo 8 del mencionado Decreto 63/2019.

Debe reseñarse que este artículo recoge el concepto de “*condición sexual*”, cuando lo procedente sería aludir a la exclusión de la discriminación por “*orientación sexual, identidad de género y expresión de género*”, de conformidad con la terminología recogida tanto en el artículo 3 de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, como en los artículos 1 y 7 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. En este sentido ya se pronunciaba esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en su Dictamen 454-24, de 18 de julio.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 6 respeta los establecidos en el RD 921/2022. Se prevé así una duración del curso de especialización de 420 horas, ajustándose así a lo dispuesto en el artículo 2 del citado Real Decreto.

Se prevé la posibilidad de que los centros puedan organizar, en el ejercicio de su autonomía, la impartición del curso de especialización de forma intensiva a lo largo del primer o segundo cuatrimestre del curso académico, pudiendo ofertar el curso en uno o ambos períodos. En este caso, se seguirá la distribución horaria que se recoge en el anexo II.

El artículo 7 regula la impartición de la enseñanza en régimen semipresencial, señalando que los centros podrán organizar estas

enseñanzas dentro del régimen a distancia en modalidad semipresencial.

Modalidad de impartición que, si bien no está contemplada en el RD 921/2022, sí que está prevista en el artículo 68.1.a) de la LOFP, en el artículo 24 del Real Decreto 659/2023 e igualmente a nivel de normativa autonómica en el artículo 16.2 del Decreto 63/2019.

El artículo 8 se dedica al profesorado, con remisión en cuanto a las especialidades, titulaciones requeridas y habilitantes a efectos de docencia al anexo III del RD 921/2022 y a su artículo 11.

Procede señalar que esta remisión al artículo 11 del RD 921/2022, es incorrecta toda vez que este precepto se refiere a los espacios y equipamientos, siendo el artículo 12 de esta disposición estatal básica la que regula el profesorado, habiendo sido modificado por el RD 497/2024, que le confiere nueva redacción.

Esta consideración es esencial.

El artículo 9 se refiere a los requisitos de los centros. Para regular la definición de espacios y equipamientos se remite a lo establecido en el artículo 11 y el anexo II del Real Decreto 921/2022, y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre diseño para todos, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

Por su parte el artículo 10, recoge los títulos que habilitan para el acceso al curso de especialización que nos ocupa.

Son diez los títulos previstos que se corresponden con los previstos en el artículo 14 del RD 921/2022. Relación de títulos que se completa con la previsión de que, en caso de contar con disponibilidad de plazas, podrán acceder al curso de especialización aquellas

personas que cumplan con los requisitos establecidos en el apartado dos del artículo 121 del Real Decreto 659/2023.

La disposición adicional única referida a la vinculación con capacidades profesionales, recoge el contenido de la disposición adicional tercera del RD 921/2022, contemplando que el curso de especialización que nos ocupa capacita para el ejercicio de la actividad profesional de auditor energético, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.1.b) del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero.

La disposición final primera regula implantación del nuevo currículo, señalando que se implantarán a partir del curso escolar 2024-2025. Respecto de la indicación efectuada, debemos observar que dicha previsión temporal requeriría que se encuentre debidamente aprobado el decreto antes del comienzo formal del curso académico e incluso con una cierta anticipación, para facilitar la adecuación de las enseñanzas y la autorización de los correspondientes centros académicos que las impartan.

En la Memoria se recoge que no se implantará en los centros públicos en el curso 2024-2025, recogándose esa previsión para los centros privados que mostraron su interés en la implantación en ese curso.

Considerando que la Orden 1177/2024, de 5 de abril, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establece el calendario escolar para el curso 2024/2025 en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad, en su disposición tercera fijó como día de inicio de actividades lectivas de Formación Profesional el pasado 10 de septiembre, la implantación requeriría una autorización de modificación del calendario escolar por los centros privados sostenidos con fondos públicos que lo soliciten.

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 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 alguna observación, referida a todo el proyecto, conforme a la que, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las mismas a la normativa estatal.

Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos que ha sido reiterado por esta Comisión Jurídica (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre), esta técnica normativa no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa educativa y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución Española. En igual sentido se pronuncia el informe de la Abogacía General.

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, una de las que tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional de grado superior en Auditoría Energética.

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

Madrid, a 19 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 558/24

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid