Dictamen n.º: **526/24**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **12.09.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 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 en Robótica colaborativa*".

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El 2 de agosto de 2024 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 542/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 12 de septiembre de 2024.

**SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto, según explicita la parte expositiva, establecer las características generales del curso de especialización en Robótica colaborativa y determinar como elementos curriculares los establecidos en el Real Decreto 904/2022, de 25 de octubre, por el que se establece el curso de especialización de Formación Profesional de Grado Superior en Robótica colaborativa y se fijan los aspectos básicos del currículo, (en adelante, Real Decreto 904/2022), completando el tiempo de cada módulo profesional hasta la duración total fijada en dicho real decreto, para que pueda ser impartido en los centros docentes, públicos y privados de la Comunidad de Madrid, debidamente autorizados para ello.

Asimismo, concreta las titulaciones requeridas para el acceso al curso de especialización, así como los requisitos de los centros necesarios para impartir esta formación y su organización y las competencias docentes del profesorado que lo impartirá.

El texto remitido consta de una parte expositiva y una parte dispositiva con el siguiente contenido:

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

Articulo 2.- Señala los referentes de la formación.

Articulo 3.- Determina los módulos profesionales del curso de especialización.

Artículo 4.- Se dedica al currículo.

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

Artículo 6.- Establece la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Se refiere a la enseñanza semipresencial.

Artículo 8.- Indica las especialidades y titulaciones del profesorado.

Artículo 9.- Define los espacios y equipamientos de los centros educativos.

Artículo 10.- Establece los títulos que se han de poseer para acceder al curso de especialización.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales, la primera relativa a la implantación de las enseñanzas a partir del curso escolar 2024-2025; la segunda contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la tercera referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La regulación expuesta se completa con dos anexos, el primero de ellos referido a la organización académica y la distribución horaria

semanal, y el segundo, al cuadro de distribución horaria del curso de especialización impartido en un cuatrimestre.

**TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

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

1.- Distintas versiones del proyecto de decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de fechas 21 de diciembre de 2023, 19 de febrero, 30 de abril y 17 de mayo de 2024 (grupo de documentos nº 1 a 7 del expediente).

2.- Versión del proyecto de decreto y de la MAIN tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (última versión), firmada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial el 5 de julio de 2024 (documentos n.º 8.1 y 8.2 del expediente).

3.- Informe 1/2024 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 11 de enero de 2024 (documento n.º 9 del expediente).

4.- Dictamen 1/2024, de 8 de febrero, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento nº. 10 del expediente).

5.- El voto particular conjunto de 12 de febrero de 2024, formulado por las dos consejeras representantes de CC.OO. en la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento nº. 11 del expediente).

6- Informe de impacto en materia de género de la directora general de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 11 de enero de 2024 (documento n.º 12 del expediente).

7.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 15 de enero de 2024 (documento n.º 13 del expediente).

8.- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la directora general de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 2 de febrero de 2024, de 11 de enero de 2024 (documento n.º 14 del expediente).

9.- Informe de la Dirección General de Economía, sobre impacto económico y regulatorio, de 16 de enero de 2024 (documento nº. 15 del expediente).

10.- Escrito relativo a la realización de observaciones al proyecto de decreto de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 18 de enero de 2024, y escritos relativos a la no realización de observaciones del resto de secretarias generales técnicas de la Comunidad de Madrid: de la Consejería de Sanidad, de 22 de enero de 2024; de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 15 de enero de 2024; de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 18 de enero de 2024; de la Consejería de Digitalización, de 17 de enero de 2024; de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 15 de enero de 2024, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 16 de enero de 2024, y de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 22 de enero de 2024 (documentos n.º 16 a 23 del expediente).

11.- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 11 de enero de 2024 (documento n.º 24 del expediente).

12.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 20 de diciembre de 2023 (documento n.º 25 del expediente).

13.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 23 de enero de 2024 (documento n.º 26 del expediente).

14.-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 25 de abril de 2024 (documento n.º 27 del expediente).

15.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 14 de mayo de 2024 (documento n.º 28 del expediente).

16.- Resolución de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 19 de febrero de 2024, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto y resultado del trámite, sin alegaciones (documentos n.º 29 y 30 del expediente).

17.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 28 de mayo de 2024 (documento n.º 31 del expediente).

18.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 11 de junio de 2024, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid (documento n.º 32 del expediente).

19.- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 24 de julio de 2024, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (documento nº 33 del expediente).

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, Ciencia y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: *"Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros"*.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo

Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso n.º 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 como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) "*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*".

El Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «*su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): "La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa*

*como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria*"».

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 decreto.

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), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas, inferior al fijado para los restantes órganos consultivos equivalentes del Estado y de las demás comunidades autónomas.

**SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

La Educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera "*al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los*

*títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) … correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias*".

La Sentencia de Tribunal Constitucional 109/2019, de 3 de octubre, recuerda que ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia en más de treinta sentencias, de modo que los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que sintetiza en que corresponde al Estado *"definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE"* asegurando "*una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material*" y que el Estado "*ciertamente debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas, en función de sus circunstancias específicas".*

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), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las que oferta el sistema educativo.

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 LOE.

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.

Además, el artículo 42.2 en su párrafo segundo establece que "*los ciclos formativos de grado medio y de grado superior y cursos de especialización tendrán carácter modular*" y en su párrafo cuarto que "*los cursos de especialización complementarán o profundizarán en las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno se determine*".

- La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 3/2022), cuyo artículo 13 dispone:

*"1. Todo currículo de la formación profesional tendrá por objetivo facilitar el desarrollo formativo profesional de las personas, promoviendo su formación integral, contribuyendo al desarrollo de su personalidad en todas sus dimensiones, así como al fortalecimiento económico del país, del tejido productivo y su posicionamiento en la nueva economía, a partir de la cualificación de la población activa y de la satisfacción de sus necesidades formativas a medida que se producen.*

*A tal fin deberá incorporar contenidos culturales, científicos, tecnológicos y organizativos, así como contenidos vinculados a la digitalización, la defensa de la propiedad intelectual e industrial, la sostenibilidad, la innovación e investigación aplicada, el emprendimiento, la versatilidad tecnológica, las habilidades para la gestión de la carrera profesional, las relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales y medioambientales, la responsabilidad profesional, las habilidades interpersonales, los valores cívicos, la participación ciudadana y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.*

*2. El contenido básico del currículo, que deberá mantenerse actualizado por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, definirá las enseñanzas mínimas y tendrá por finalidad asegurar una formación común y garantizar la validez estatal de los títulos, certificados y acreditaciones correspondientes.*

*No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, el currículo de las ofertas de Grado D y E se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, siendo de aplicación, en todo caso, las siguientes reglas:*

*a) Podrán exceptuarse los cursos de especialización de los porcentajes fijados por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en cuanto a enseñanzas mínimas y horarios, pudiendo efectuarse ofertas de cursos de especialización con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.*

*b) En el contexto de la cooperación internacional, se podrán establecer currículos básicos que constituyan un currículo mixto de enseñanzas de formación profesional del sistema educativo español y de otros sistemas educativos".*

Por su parte, el artículo 51 de la citada Ley Orgánica 3/2022, dispone lo siguiente a propósito del objeto y carácter de los cursos de especialización:

*"1. Los cursos de especialización 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.*

*2. Los cursos de especialización:*

*a) Tendrán carácter modular.*

*b) Podrán formar parte de la educación secundaria postobligatoria o de la educación superior, en función del nivel de las titulaciones previas exigidas para el acceso.*

*c) Podrán estar asociados a los mismos o a distintos estándares de competencia profesional que los recogidos en los títulos exigidos para el acceso".*

Los artículos siguientes (artículos 52 a 54) regulan la organización y duración de los cursos de especialización, las condiciones de acceso y las titulaciones y convalidaciones.

- 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.

- El ya citado Real Decreto 904/2022, cuyo artículo 9.2 establece que: "*Las administraciones educativas podrán implantar de manera íntegra el curso de especialización objeto de este real decreto en cuanto a diseño curricular y duración. En caso de optar por complementar el currículo básico en el marco de sus competencias se regirán por lo dispuesto en el artículo 6.3,6.4 y 6.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*".

- El mencionado Real Decreto 904/2022, ha sido recientemente 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 particular, el citado real decreto establece los cambios de ordenación necesarios de los cursos de especialización de grado medio y superior para permitir su oferta en el marco de la estructura establecida en el Real Decreto 659/2023. Concretamente, se adaptan los cuerpos del profesorado tras la publicación del Real Decreto 800/2022, de 4 de octubre, por el que se regula la integración del profesorado del Cuerpo, a extinguir, de Profesores Técnicos de Formación Profesional en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, se modifican las horas del currículo básico de algunos reales decretos y se modifican diversos reales decretos relativos al

profesorado de enseñanzas no universitarias, y se añade el contenido del artículo 5 bis de algunos reales decretos y por consiguiente se actualiza el anexo relativo a la correspondencia de los módulos profesionales con las unidades de competencia, además de los créditos ECTS de algunos reales decretos.

- Desde el punto de vista económico, también se presta atención a este tipo de formación, por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que prevé en su artículo 72.a) la constante y necesaria 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.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del curso de especialización en Sistemas de señalización y telecomunicaciones ferroviarias para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, 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.

Además, 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 23 se refiere a los cursos de especialización y dispone en su apartado 5 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*". El apartado 6 añade que "*la consejería competente en materia de educación determinará la oferta de los cursos de especialización, cuyo plan de estudios esté aprobado en la Comunidad de Madrid, en los centros docentes públicos que tengan implantados ciclos formativos que conduzcan a títulos de formación profesional que den acceso a dichas enseñanzas*" y en su apartado 7 que "*la consejería competente en materia de educación autorizará a los centros docentes para impartir cursos de especialización a los que se refiere el apartado cinco, siempre que se reúnan los requisitos generales establecidos reglamentariamente para impartir enseñanzas de formación profesional y tengan autorización para impartir alguno de los ciclos formativos que den acceso al curso de especialización correspondiente, así como los requisitos específicos que determine la normativa por la que se establezca cada uno de los cursos o programas de especialización y su plan de estudios correspondiente*".

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, 7 del Real Decreto 659/2023, 8 y 23 del Decreto 63/2019 y 9.2 del ya citado Real Decreto 279/2021, 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 de Madrid, 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 delante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, 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.**

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta 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.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (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.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

El 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó el plan normativo para la XIII legislatura, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

En todo caso, y como venimos señalando reiteradamente, evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro.

En relación con el proyecto, la última Memoria señala que "*se propone evaluación del proyecto normativo, de conformidad con el artículo 3.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Se valorará 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*", lo que parece una justificación coherente con los fines y objetivos de la norma proyectada, que se describen en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y que tienen como causa estratégica dar respuesta a las necesidades de personal cualificado que se han producido en el sector de las telecomunicaciones, como resultado de la consolidación de este sector productivo en nuestra región.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que *"este desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de organización del plan de estudios, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal y, por tanto, 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 149.1.1.ª y 30.ª de la Constitución Española, encontrando concurrencia de una de las circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y contemplada asimismo en el artículo 5.4, apartado e), del Decreto*

*52/2021, de 24 de marzo, que capacita para omitir el trámite de consulta pública.*

*Además, este proyecto no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación y es una regulación parcial de la materia. Concurren, por tanto, estas otras circunstancias excepcionales, recogidas en el artículo 5.4, apartados c) y d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública".*

En consecuencia, la justificación relativa a la omisión del trámite se encontraría amparada en las circunstancias expuestas conforme a lo dispuesto en los apartados d) y e) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ostenta las competencias en la materia conforme lo establecido en el 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. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, conforme a las competencias que le atribuye 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 citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cinco memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por la directora general de Educación

Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la última fechada el 7 de julio de 2024. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria destaca que las economías tecnológicamente avanzadas se caracterizan por la implantación progresiva de la robótica para las tareas tediosas, repetitivas y poco ergonómicas, de modo que *"el uso de robots en el sector productivo crece a un considerable ritmo desde hace tiempo y, en los últimos años, los robots colaborativos han irrumpido con una implantación que aumenta a un ritmo muy superior al de los robots tradicionales".*

De igual modo, se señala que *"la robótica colaborativa aporta la capacidad de trabajar compartiendo el espacio de operarios de manera segura haciendo posible crear nuevos tipos de aplicaciones en la que operario y robot puedan cooperar y facilitando su implantación en*

*pequeñas y medianas empresas al tener menores requerimientos de espacio y económicos y, por lo tanto, con un retorno de la inversión más rápido que los robots tradicionales".*

La Memoria también destaca que *"la simplificación de la usabilidad en las tecnologías es un requisito para su democratización y la robótica colaborativa nació con esta premisa facilitando su rápida adopción por pequeñas y medianas empresas con producciones variables cuyos técnicos e, incluso, operarios pueden ser capaces de reprogramar los robots según la demanda, sin necesidad de recurrir a profesionales externos. De este modo, se coloca el control de la automatización de fábrica en manos de los operadores, en lugar de reemplazar a las personas, dándoles una herramienta para que hagan su trabajo de manera más eficiente".*

Por todo ello, concluye 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 todo ello, se considera muy oportuno el desarrollo de este curso de especialización en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid".*

Respecto al impacto presupuestario, la Memoria indica que "*el curso de especialización en Robótica colaborativa tiene una duración de 400 horas, que se impartirán dentro de un curso académico. Este curso se implantará 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 40.468,29 euros, resultante de la previsión de gasto en material fungible, así como del coste económico referido al cupo de profesorado…".*

La Memoria añade que *"para la implantación de este curso de especialización, en el año académico 2024-2025, no será necesario la*

*adaptación de los espacios formativos, dado que estos espacios son los mismos que los que existen en ciclos formativos ya implantados en la Comunidad de Madrid. El equipamiento necesario para la impartición de los módulos formativos se encuentra disponible en los centros públicos que puedan ser autorizados… No obstante, se requerirá la adquisición de material fungible para el correcto desarrollo de las actividades de formación cuyo gasto se estima en 10.000 €. En consecuencia, se estima un coste de 10.000 euros en el curso 2024-2025 (ejercicio 2024), que supondrá gastos de funcionamiento y suministros que corresponde repercutir dentro del capítulo 2, con cargo a la partida 29000 del programa 322F para el curso 2024-2025, que cuenta con crédito suficiente"*.

La Memoria también analiza el balance de necesidades de profesorado y el incremento que se precisa del cupo de profesores señalando que «*el aumento de cupo referido supone un coste económico estimado de 30.468,29 euros, de los que 10.156,10 euros corresponden al período de septiembre a diciembre de 2024 y 20.312,19 euros al período de enero a agosto de 2025. Dicho coste repercutirá en el gasto de Capítulo 1 financiado con cargo al programa 322B "EDUCACIÓN SECUNDARIA Y FORMACIÓN PROFESIONAL" del centro gestor 150160000, se realizará con cargo a fondos MRR».*

La Memoria se refiere también al efecto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, por remisión al informe de la Dirección General de Economía que se ha recabado en el procedimiento y que valora positivamente el desarrollo de estos cursos de especialización que van a cubrir necesidades ya existentes en el sector de la producción industrial y que además no proyecta efectos negativos en la competencia ni en la unidad de mercado al tratarse de una regulación curricular de ciclos formativos.

La Memoria también realiza la detección de cargas administrativas para determinar que el proyecto normativo no plantea la creación de nuevas cargas administrativas. Añade que "*los procedimientos administrativos que pueden derivarse de las enseñanzas que se implantan mediante la aprobación y promulgación de la propuesta normativa ya funcionan en la Comunidad de Madrid, así existen tareas administrativas asignadas a diferentes unidades de la consejería competente en materia de educación en relación con los siguientes aspectos: -Admisión y matriculación de alumnado en las enseñanzas de formación profesional-. Propuesta y expedición de títulos académicos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo*".

Asimismo, las memorias incluyen 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. Así, se refieren al informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 15 de enero de 2024, en el que se considera que este proyecto de norma no genera impacto en la materia que se analiza.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Alude al informe emitido el 11 de enero de 2024 por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que se formula en sentido positivo. No obstante, indica que el citado informe señala que la materialización de

la incorporación del principio de igualdad podría implementarse a través de un módulo concreto o unidad específica sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y/o la impartición de las materias propias del título desde una perspectiva transversal de igualdad de género. Si bien, según indica la Memoria, analizada dicha sugerencia, no se ha considerado oportuna su inclusión en el proyecto porque los conceptos mencionados ya se contemplan en la norma proyectada como elementos transversales.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, se señala que *"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 de la Comunidad de Madrid, establece en su disposición transitoria única, que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior.*

*En virtud de lo establecido en los citados preceptos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.2.d) del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en relación a la solicitud de informe de impacto social del proyecto de decreto al que se refiere esta memoria de análisis normativo, y cuya tramitación se comenzó con fecha de 21 de diciembre de 2023, la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales emite informe, con fecha 11 de enero de 2024, en el que se concluye que se aprecia un impacto positivo por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género en la presente propuesta normativa".*

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las

observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con el contenido anteriormente expuesto.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 29 de febrero de 2024, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CC.OO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 a) del Decreto 38/2023, de 23 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se ha emitido el informe 1/2024, de 11 de enero de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería.

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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 11 de junio de 2024, formulando unas observaciones, algunas de las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 se han evacuado informes por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, realizando observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, el 18 de enero de 2024.

Además, consta también el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en el que se analizan las cuestiones relativas al cupo de profesorado necesario para la implantación del curso de especialización previsto por la norma proyectada.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para el año 2023, se ha emitido el informe favorable a la norma proyectada de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el 11 de enero de 2024.

Igualmente, con fecha 23 de enero de 2024 se emite informe favorable por la Dirección General de Recursos Humanos de la citada consejería, *"condicionado a que los cupos estén debidamente*

*autorizados por Acuerdo de Consejo de Gobierno, conforme al artículo 47.1 de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos la Comunidad de Madrid para 2024, y de la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias de las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid".*

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 28 de mayo de 2024.

Por otro lado, 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 Memoria del Análisis de Impacto Normativo 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. Con respecto a esta justificación, ya hemos señalado en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora, así el Dictamen 405/23, de 27 de julio, que, 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, la simplificación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas (normativa de carácter general) no puede suponer, como argumenta la Memoria, la no aplicación de una norma de igual rango de carácter especial, como es el citado Decreto 52/2001.

Conviene tener en cuenta, además, cómo el artículo 118 del Real Decreto 659/2023 prevé que la oferta de cursos de especialización se realizará por las administraciones educativas, garantizando 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".*

Además, en virtud del principio de simplificación, el Decreto 52/2021 permite en su artículo 8.4 que los estudios y consultas que se estimen convenientes se realizará de forma simultánea, *"salvo los informes que en su caso deban emitir la Abogacía General y/o la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid".* Por tanto, nada habría impedido que se hubiere solicitado el informe al Consejo de Formación Profesional junto con el resto de los informes que sí se han tramitado.

En consecuencia, aunque el informe de dicho órgano consultivo no sea preceptivo, sí debería justificarse mejor por qué no se estima necesaria su emisión, más aún cuando se ha puesto de manifiesto su

necesidad en el informe de coordinación y calidad normativa, y la justificación ofrecida en la Memoria para la omisión del informe del Consejo de Formación Profesional se ha considerado insuficiente por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

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 normativa, en virtud de las funciones que le asigna el artículo 3.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, y que suponen "*conocer los proyectos normativos de la Comunidad de Madrid que puedan afectar a este colectivo e informar aquellos proyectos que tengan como mínimo rango de Ley o Decreto*".

Inicialmente se justificó en la Memoria la falta de dicho informe en el hecho de desarrollar la norma proyectada únicamente la organización del plan de estudios de un solo título de grado superior de las enseñanzas de formación profesional y no la ordenación del conjunto de estas enseñanzas, indicando además *que "este proyecto normativo no afecta al colectivo de personas con discapacidad y, en consecuencia, no precisa ser informado por este órgano".*

Al respecto, cabe señalar que nada dice la normativa reguladora del referido Consejo sobre que su informe verse sobre la ordenación conjunta de enseñanzas, pues el único criterio delimitador que establece es que se trate de proyectos normativos que puedan afectar a ese colectivo, requisito que concurre en este caso conforme a lo anteriormente expuesto, y que el proyecto tenga como mínimo rango de ley o decreto, lo que también acontece.

Por lo expuesto, cabe concluir que no está adecuadamente justificada la exclusión del informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad en las razones expuestas en la Memoria, existiendo

por el contrario circunstancias que harían aconsejable recabar dicho informe.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del 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.

Por Resolución de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 19 de febrero de 2024 se sometió al trámite de 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 resulta de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, no se formularon alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Por otra parte, tal y como antes hemos señalado, tal trámite resulta completado también al haber intervenido en el procedimiento el 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 curso de especialización en Robótica colaborativa, en

desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 904/2022, por el que se establece dicho curso de especialización y se fijan los aspectos básicos del currículo. 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 nuestro dictamen.

Además debe tenerse en cuenta que el mencionado Real Decreto 904/2022, ha sido recientemente 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, Real Decreto 497/2024), introduciendo modificaciones que afectan a diversos aspectos de la norma proyectada y que han sido tenidas en cuenta en la versión del proyecto remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo, aunque no se hayan mencionado en la Memoria. Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 10 artículos, tres disposiciones finales, así como dos 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 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, constando en su redacción final la necesaria referencia al Real Decreto 497/2024.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo. Además, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se citan los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el dictamen del Consejo Escolar.

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 en Robótica colaborativa, 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 904/2022, 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, 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 los cuatro módulos establecidos por el artículo 9 del Real Decreto 904/2022 que, al contrario que en otros cursos de

especialización, no ha sido objeto de modificación por el Real Decreto 497/2024.

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

De acuerdo con el artículo 6 de la LOE, modificado por Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre:

"*1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.*

*En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.*

(…)

*3. 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.*

*4. 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.*

*5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en*

*su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.*

*Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos".*

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 904/2022. Como explica la Memoria "*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 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.

Debe reseñarse que este artículo recoge el concepto *"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.

La organización y distribución horaria de los módulos profesionales que forman este curso de especialización se recogen en el artículo 6; se amplían las horas mínimas de los módulos profesionales hasta alcanzar la duración total del curso establecida en el artículo 2 del Real Decreto 0904/2022, que es de 400 horas.

Por otro lado, se fija la distribución horaria semanal para el año escolar, con una carga lectiva semanal de 12 horas, cuya distribución se concreta en el anexo.

Además, se habilita a los centros para que con el fin de impartir determinados módulos profesionales de forma secuencial puedan organizar su impartición en trimestres o cuatrimestres, siempre que se garantice la duración asignada para cada uno de los módulos, siempre dentro del curso de duración anual.

Asimismo, se permite que los centros, en el ejercicio de su autonomía, puedan organizar el curso de especialización de forma intensiva, incorporando una oferta de formación en empresa u

organismo equiparado como parte integrada del currículo. En el caso de los centros públicos, corresponde a la dirección general con competencias en materia de formación profesional autorizar la oferta de estas enseñanzas en régimen intensivo.

El artículo 7 establece la posibilidad de que los centros puedan organizar las enseñanzas dentro del régimen a distancia, en modalidad semipresencial, con la limitación de que el número de horas dedicadas a la formación a distancia no supere un tercio de la duración total del curso y que deberán contar con una tutoría lectiva semanal por cada módulo profesional, que deberá impartirse durante el periodo que duren las actividades a distancia. Además, la asistencia a las actividades presenciales será obligatoria para el alumno.

A este respecto cabe señalar que el artículo 16.2 del Decreto 63/2019 establece que la formación profesional a distancia podrá llevarse a cabo, tal y como se establezca reglamentariamente, de forma semipresencial, la cual incluirá actividades prácticas de asistencia obligatoria para el alumnado en aquellos módulos profesionales en los que dicha asistencia resulte imprescindible para la adecuada formación y evaluación de los mismos. Así, tanto el artículo 68 de la Ley Orgánica 3/2022, como el artículo 24 del Real Decreto 659/2023, contemplan las modalidades presencial, semipresencial y virtual.

El artículo 8 se dedica al profesorado. En relación con dicho precepto, debe tenerse en cuenta que el artículo undécimo, apartado veinte, del Real Decreto 497/2024 refiere que *"en el Real Decreto 904/2022, de 25 de octubre, por el que se establece el curso de especialización en Robótica colaborativa y se fijan los aspectos básicos del currículo, se incluye como anexo III el que figura como anexo XXI en el presente real decreto"*. Es decir, se establece un único anexo III, sin subapartados como en la redacción anterior, de modo que, en consecuencia, se suprime también la disposición adicional cuarta del

Real Decreto 904/2022, relativa a las titulaciones habilitantes a efectos de docencia, en este caso, por el artículo octavo del Real Decreto 497/2024.

Por ello, la nueva redacción del artículo 8 del proyecto establece que *"las condiciones de titulación y los requisitos para impartir docencia en los módulos profesionales, incluidos en este curso de especialización, se recogen en el artículo 11 del Real Decreto 904/2022, de 25 de octubre, y las especialidades, en el anexo III de dicho real decreto"*, sin recoger, como sí hacía la redacción inicial propuesta, la referencia a los anexos III C) y III D) del Real Decreto 904/2022, suprimidos en la forma ya señalada.

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 10 y el anexo II del Real Decreto 904/2022, 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.

El artículo 10 establece los títulos que permiten el acceso al curso de especialización y que se corresponden con los mencionados en el artículo 13 del Real Decreto 904/2022. Tratándose de un curso de especialización de nivel de Formación Profesional de Grado Superior, de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 904/2022, resulta de aplicación el artículo 121 del Real Decreto 659/2023 que determina que para acceder a los cursos de especialización de grado superior se requerirá estar en posesión de una de las titulaciones de Técnico Superior, especificadas en la normativa básica que establece el curso de especialización y los aspectos básicos de su currículo, y además dispone que las administraciones educativas podrán contemplar el acceso de personas que no cuenten con los títulos requeridos, pudiendo admitir, en caso de contar con disponibilidad de plazas a

personas que cumplan los requisitos, enumerados por orden de prelación, que se establecen en el precepto.

Por lo que se refiere a la parte final, como hemos dicho, contiene tres disposiciones finales.

La disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 2024-2025.

Debemos observar que dicha previsión temporal hubiera requerido que se hubiera 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, recogiéndose 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 objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por último, la norma proyectada se cierra con dos anexos, a los que ya hemos hecho referencia al pronunciarnos sobre el articulado.

**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 observar que la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, si bien el proyecto realiza un notable uso de las mismas tanto a la normativa estatal como al anexo que acompaña al articulado del proyecto de decreto.

Como en su día indicó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos, lo 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.

Por último, cabe reseñar que el término *"colaborativa"*, al contrario que en el proyecto remitido, figura con inicial minúscula tanto en el Real Decreto 904/2022 como en el resto de la normativa básica de referencia.

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, ninguna de ellas de 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 curso de especialización de formación profesional en Robótica colaborativa.

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

Madrid, a 12 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 526/24

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid