



A.G.- 46/2021

INFC. - 2021/127

S.G.C.- 119/2021

S.J.- 456/2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro Integrado de Formación Profesional Escuela de la Vid en Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 31 de mayo de 2021 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto.



- Dictamen 7/2021, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 15 de abril de 2021, y voto particular conjunto de los Consejeros firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, de 15 de abril de 2021.

- Informe 10/2021 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 16 de febrero de 2021.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 26 de mayo de 2021, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 5 de febrero de 2021, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 5 de febrero de 2021, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 5 de febrero de 2021, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 18 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 18 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo, de 11 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, de 17 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de



Vivienda y Administración Local, de 25 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 24 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 25 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 23 de marzo de 2021 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de 18 de marzo de 2021, en los que no se formulan observaciones al Proyecto.

- Escritos con observaciones al Proyecto de Decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, el 6 de abril de 2021; por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, el 25 de marzo de 2021 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, el 15 de marzo de 2021.

- Informe sobre la repercusión en el gasto del capítulo I del Proyecto de Decreto suscrito con fecha 26 de marzo de 2021, por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud.

- Informe suscrito con fecha 15 de febrero de 2021 por el Director General de Formación Profesional de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de 17 de febrero de 2021.

- Informe de 14 de mayo de 2021 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda y Función Pública.

- Informe de 15 de marzo de 2021 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, emitido de conformidad con la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogados para el año 2021, cuya aplicación se rige por lo previsto en el Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los Presupuestos Generales de la Comunidad



de Madrid para 2019 hasta la entrada en vigor de los Presupuestos Generales para 2021.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud) de 8 de marzo de 2021, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 27 de mayo de 2021, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto la creación en el municipio de Madrid del Centro Integrado de Formación Profesional “Escuela de la Vid”, que se adscribe a la Consejería de Educación y Juventud, quedando inscrito en el Registro General de Centros con el código 28046376 por transformación del IES “Escuela de la Vid”, sito en la calle Travesía del vino, de Madrid.

Tiene como finalidad la formación en las familias profesionales de agraria, industrias alimentarias y de comercio y marketing y desarrollará actividades de coordinación dedicadas a fomentar la relación continuada con las empresas del entorno. En la programación de su oferta formativa intervendrán, en sus respectivos ámbitos de gestión, las administraciones educativa y laboral de la Comunidad de Madrid, tomando las medidas necesarias para que dicha oferta se adapte a las necesidades del sector.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, conformada por seis artículos, una Disposición Adicional única y dos Disposiciones Finales.



Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece *que “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, para crear el Centro Integrado de Formación Profesional “Escuela de la Vid”.

El artículo 10.1 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, LO 5/2002) en su primer



párrafo dispone que la Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30ª y 7ª de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Por su parte, el artículo 11 de la LO 5/2002 establece:

“1. El Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, establecerá los requisitos básicos que deberán reunir los centros que impartan ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad. Las Administraciones, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer los requisitos específicos que habrán de reunir dichos centros.

2. Corresponderá a las Administraciones, en sus respectivos ámbitos competenciales, la creación, autorización, homologación y gestión de los centros a los que hace referencia el apartado anterior.

3. Se establecerán los mecanismos adecuados para que la formación que reciba financiación pública pueda ofrecerse por centros o directamente por las empresas, mediante conciertos, convenios, subvenciones u otros procedimientos.

4. Se considerarán Centros Integrados de Formación Profesional aquellos que impartan todas las ofertas formativas a las que se refiera el artículo 10.1 de la presente Ley.

Las Administraciones, en el ámbito de sus competencias podrán crear y autorizar dichos Centros de Formación Profesional con las condiciones y requisitos que se establezcan.

5. La dirección de los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad de las Administraciones educativas, será nombrada mediante el procedimiento de libre designación por la Administración competente, entre funcionarios públicos docentes, conforme a los principios de mérito, capacidad y publicidad, previa consulta a los órganos colegiados del centro.



6. Reglamentariamente, el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán la composición y funciones de los Centros Integrados de Formación Profesional a sus características específicas.

7. La innovación y experimentación en materia de formación profesional se desarrollará a través de una red de centros de referencia nacional, con implantación en todas las Comunidades Autónomas, especializados en los distintos sectores productivos. A tales efectos, dichos centros podrán incluir acciones formativas dirigidas a estudiantes, trabajadores ocupados y desempleados, así como a empresarios y formadores.

La programación y ejecución de las correspondientes actuaciones de carácter innovador, experimental y formativo se llevará a cabo, en el marco de lo establecido en esta Ley, mediante convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, ateniéndose en todo caso al ámbito de sus respectivas competencias”.

El Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional (en adelante, Real Decreto 1558/2005) regula los requisitos básicos de los Centros Integrados de Formación Profesional, en desarrollo de lo establecido en el artículo 11 transcrito.

El artículo 4.2 establece que la Administración educativa, para transformar sus centros de formación profesional en Centros integrados, que es el objeto del presente Proyecto, deberá contar con la autorización de la Administración laboral.

Se indica, además que, en todo caso, los centros deberán cumplir los requisitos establecidos en la presente norma, así como cuantos otros regulen las Administraciones competentes en el ejercicio de su capacidad normativa.

Por otra parte, el artículo 6 del precitado Real Decreto 1558/2005 indica que *“Serán funciones básicas de los Centros integrados de formación profesional:*



a) Impartir las ofertas formativas conducentes a títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad de la familia o área profesional que tengan autorizadas y otras ofertas formativas que den respuesta a las demandas de las personas y del entorno productivo”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (en adelante, LOE) en su artículo 39.5 contempla que las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo se podrán ofertar también en los centros integrados.

Asimismo, el artículo 45 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (en adelante, Real Decreto 1147/2011), establece que los centros integrados podrán ofertar e impartir las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo.

Por consiguiente, la propuesta normativa se ajusta a la normativa básica estatal y, en consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

El artículo 27 del Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2019) establece que:

- “1. Las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo se impartirán en los centros públicos, así como en los centros privados, debidamente autorizados por la consejería competente en materia de educación. La consejería competente en materia de educación garantizará la existencia de una red de centros sostenidos con fondos públicos de formación profesional.
2. Los centros públicos autorizados para impartir enseñanzas de formación profesional son los Institutos de Educación Secundaria.
3. Asimismo, se impartirán enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en los Centros Integrados de Formación Profesional que estén autorizados tanto por la consejería competente en materia de educación como por la consejería competente en materia de empleo”.



Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza igualmente por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en



tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del 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. Sin embargo, la Disposición Transitoria Única de la norma, establece que *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. Por ello, en la tramitación del presente Proyecto habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante,



Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.



Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno (en adelante, Instrucciones).

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad



regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos: *“Este decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es la creación de un centro integrado de formación profesional por transformación de un instituto de educación secundaria en Madrid, el cual se crea teniendo como base la normativa reglamentaria básica estatal, Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre. 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 al desarrollo de un real decreto que tiene carácter básico y a la concreción en un centro concreto, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1. 1ª y 30ª de la Constitución Española.*



Por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de creación y de fijar aquellos aspectos que la normativa básica permite a las Comunidades Autónomas regular, puesto que los requisitos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

Asimismo, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid dispone en su artículo 60.4 que cuando la propuesta normativa no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en el citado artículo, ya que el objeto de la misma es la creación de un centro integrado de formación profesional por transformación de un instituto de educación secundaria, y por otro lado, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación. Se encuentra por tanto la concurrencia de estas otras circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública”.

Al figurar la MAIN deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, 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.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la



Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 11 y el 31 de marzo de 2021, sin que, una vez transcurrido el mismo se hayan presentado alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies 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.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 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 y 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.

También se ha incorporado el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogados para el año 2021, por tener la norma proyectada impacto económico. Igualmente se ha



incorporado el Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda y Función Pública.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Además, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que varias consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

Igualmente, se ha obtenido informe de la Dirección General de Formación Profesional de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

En este Informe se alude al cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4 del Real Decreto 1558/2005 señalando: *“En primer lugar, se remitió el proyecto de decreto a la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, a fin de que valorase su contenido y emitiese autorización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4, puntos 2 y 3, del Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de Formación Profesional. Se han recibido informes de la Dirección General de Formación Profesional, de 15 de febrero de 2021, sin observaciones y de la Secretaría General Técnica, de fecha 17 de febrero de 2021, con observaciones que han sido aceptadas”.*



La MAIN también señala que la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad remitió Informe fechado el 17 de febrero de 2021, tras haberle remitido el Proyecto a efectos de lo previsto en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Real Decreto 1558/2005.

No obstante, en el referido Informe de 17 de febrero de 2021 se hace constar que el mismo se emite con fundamento en lo dispuesto en el artículo 35.2 del Decreto Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones y en el artículo 19 d) del Decreto 287/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, esto es, en el contexto de las observaciones que se recaban de las Secretarías Generales Técnicas en relación con todo proyecto reglamentario. Al tiempo, señala que el mencionado Proyecto se ha remitido a la Dirección General de Formación para la emisión del informe vinculante de la Administración Laboral a que se refiere el artículo 4.3 del Real Decreto 1558/2005.

El caso que nos ocupa supone la transformación de un IES en un Centro Integrado de Formación Profesional, por lo que resultaría incardinable en el artículo 4.2 del Real Decreto 1558/2005, que exige contar con la *“autorización de la Administración Laboral”*.

La explicación vertida en la MAIN no resulta suficientemente clarificadora de la tramitación seguida a tal efecto, sin que los informes elaborados por la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad previamente aludidos coadyuven a tal fin. Por ello, se estima necesario revisar tal aspecto, al objeto de despejar cualquier duda acerca de la cumplimentación del requisito exigido en el artículo 4 del Real Decreto 1558/2005.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015, como el artículo 25 de la Ley del Gobierno,



establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia.

Hay que poner de manifiesto que, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, no recoge en su Anexo, entre las propuestas para dicho año, este Proyecto. A tal efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, la MAIN señala que *“Por otro lado, la presente propuesta normativa no se propuso para su incorporación en el Plan Anual Normativo de 2020, debido a que la propuesta de creación del Centro Integrado de Formación Profesional «Escuela de la Vid» por transformación del homónimo instituto de educación secundaria, se impulsó con posterioridad al Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de diciembre, por el que se aprueba el plan anual normativo para al año 2020, y de forma paralela a la elaboración del libro blanco de formación profesional de la Comunidad de Madrid, teniendo en consideración que a la vista del proceso de tramitación de esta propuesta normativa, y en el caso que sea favorable, su publicación no sería hasta el año 2021”*.

Quinta. - Análisis del contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 4 de las Instrucciones.

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.



Por otro lado, en cuanto al nombre de la disposición, señala la Directriz 7, que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el nombre de la norma responde a tales características.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación –trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, informe de la Oficina de Calidad Normativa, así como con los informes de la Dirección General de Presupuestos y la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda y Función Pública y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y de las secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías, de acuerdo con la Directriz 13.

En cuanto a la específica referencia que se contiene a la Oficina de Calidad Normativa, cabe apuntar “*que debería suprimirse, al no existir en la Comunidad de Madrid*”, como se señala en el Dictamen 176/21, de 20 de abril de 2021, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Conforme al artículo 14.3 del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, corresponde a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, la emisión del informe de calidad normativa previsto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo



129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedaría suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

En el párrafo octavo se indica que *“el rango de esta disposición responde a la importancia de la materia que regula, relacionada con el derecho a la educación y el desarrollo de sus bases”*, si bien teniendo en cuenta que el rango de una disposición no depende de la importancia de la materia, sino del órgano que ejercita la potestad reglamentaria, sería conveniente suprimir o reformular tal expresión.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la LO 5/2002, la LOE y el Real Decreto 1558/2005, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de actuación de la norma.

La denominación que se adopta responde a las exigencias de los artículos 1 y 2 del Decreto 40/2012 de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la denominación específica de los centros educativos públicos en la Comunidad de Madrid.

Se trata de un centro que se crea por transformación del IES “Escuela de la Vid” tal como autoriza el artículo 3.2 del Real Decreto 1558/2005. Así, se mantiene la



denominación del IES que se transforma y se decide la adscripción a la Consejería de Educación y Juventud.

Se sugiere sustituir la referencia a la Consejería de Educación y Juventud por la de la consejería competente en función del objeto de la norma, a fin de evitar el problema de la posible obsolescencia del texto como consecuencia de futuras reorganizaciones de las Consejerías.

Su ámbito de actuación se centra en la oferta formativa correspondiente a las familias profesionales de agraria, industrias alimentarias y de comercio y marketing, para ambos sistemas de formación profesional, educativo y de empleo, las tres recogidas en el Anexo I del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El **artículo 2** recoge los fines y funciones que marcarán el funcionamiento del centro, los cuales se enmarcan dentro lo establecido en los artículos 5 y 6 del Real Decreto 1558/2005, añadiendo funciones específicas para este centro tal como autoriza el artículo 6.2.f) del propio Real Decreto.

El apartado 2 responde al tenor del artículo 7 del Real Decreto 1558/2005 debiendo sujetarse en la actualidad la regulación de los convenios al contenido de los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015.

El **artículo 3**, apartado 1, establece cuales son los órganos unipersonales de gobierno del centro, atendiendo al artículo 12.2.a) del Real Decreto 1558/2005 que fija como órganos unipersonales el Director, el Jefe de estudios y el Secretario o equivalentes. Además, permite que las administraciones educativas puedan incluir otros. De acuerdo con ello, regulan en este artículo los Jefes de estudios adjuntos, que podrán ser un número variable según la complejidad del centro y con un límite máximo de tres.

El apartado 2 responde al artículo 13.1 del Real Decreto 1558/2005, si bien parece restringir restringe la posibilidad de acceder al cargo de Director a funcionarios públicos docentes pertenecientes a los Cuerpos de Catedráticos de Enseñanza



Secundaria, Profesores de Enseñanza Secundaria o profesores técnicos de Formación Profesional.

Ello podría suponer una contravención de la norma básica, que se limita a prever que puedan acceder al cargo funcionarios públicos docentes, solo salvable en el entendimiento de que la mención a los colectivos citados constituye una mera especificación o concreción.

Tal extremo debiera ser objeto de una explicación razonada en la MAIN.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los apartados 2 y 3 desarrollan y complementan el artículo 13 del Real Decreto 1558/2005.

El apartado 4 prevé: *“El secretario y los jefes de estudios serán nombrados por la consejería competente en materia de educación no universitaria, a propuesta del director, previa comunicación al claustro de profesores y al consejo social”.*

Esta previsión encuentra cobertura -en tanto norma de carácter básico- en el artículo 13.2 b) del Real Decreto 1558/2005, según el cual compete al Director del Centro: *“Proponer a la Administración competente el nombramiento y, en su caso, el cese de los órganos unipersonales de gobierno, una vez oídos los órganos colegiados respectivos”.*

Nótese que la expresión empleada en el texto proyectado (*“previa comunicación”*) diverge de la consignada en la norma estatal (*“una vez oídos”*). A fin de evitar ulteriores problemas interpretativos se recomienda reformular el precepto.

Debe recordarse, en este sentido, la doctrina constante de los órganos consultivos que, aun reconociendo la posible incorporación de preceptos estatales básicos en normas autonómicas a los efectos de mejorar su comprensión, postula la necesidad de que la transcripción de estos preceptos se realice de forma literal a fin de que la seguridad jurídica no se resienta (Dictamen 991/2011, de 21 de julio, del Consejo de Estado y Dictamen 399/2018, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros).



En el **artículo 4** se regula los órganos colegiados de participación en el centro, que serán dos: el Claustro de Profesores y el Consejo Social, según fija el artículo 14 del Real Decreto 1558/2005.

En el caso del Consejo Social se regula en los apartados 3 a 7 del artículo y responde a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 14 del Real Decreto 1558/2005 desarrollándolo.

Así, concreta el número de representantes por cada grupo, respetando los porcentajes previstos en la norma básica citada.

Según se especifica en la MAIN, no hay representación de los padres o tutores pues *“los alumnos de los Centros Integrados de Formación Profesional son mayores de edad en una amplia proporción, y en el caso del IES “Escuela de la Vid” que es el centro que se quiere transformar en Centro Integrado, los alumnos mayores de edad representan el 89% de la totalidad de los alumnos matriculados, por ello no se establece la existencia de una representación de padres o madres en el seno del Consejo Social, debido a que en este tipo de centros y a quien va dirigida la formación, principalmente, son personas adultas mayores de edad, a diferencia de los institutos de educación secundaria (IES) donde existe un porcentaje muy significativo de alumnos menores de edad”*.

En cuanto a las funciones del Consejo Social están definidas en el artículo 14.3 del Real Decreto 1558/2005, limitándose el apartado 6 a una remisión al mismo.

Se echa en falta la regulación de las competencias del Claustro de Profesores, siquiera a modo de remisión al artículo 14.5 del Real Decreto 1558/2005. Extremo que sería conveniente completar.

El apartado 7 del artículo establece cuando se debe constituir por primera vez el Consejo Social, lo que facilita la transición desde el órgano “Consejo Escolar” del IES al Consejo Social del nuevo Centro Integrado.



En el **artículo 5** regula el Comité de Coordinación con las Empresas como órgano que permitirá establecer las relaciones entre el centro y el mundo laboral, fijándose su composición y funciones.

Responde al contenido artículo 12.3 del Real Decreto 1558/2005.

El **artículo 6** reconoce la autonomía del centro, respetando lo establecido en los artículos 120, 123, 124 y 125 de la LOE, el artículo 9 del Real Decreto 1558/2005 y en el artículo 28 del Decreto 63/2019.

Por otra parte, su contenido es conforme con el Decreto 149/2000, de 22 de junio, que fijan el marco regulador de la autonomía pedagógica y de gestión económica del centro al que se remite expresamente el apartado 3.

La Parte Final consta de una Disposición Adicional única, y dos Disposiciones Finales.

La **Disposición Adicional única** establece el primer nombramiento del equipo directivo como centro integrado, que tendrá carácter extraordinario y se limitará su mandato a una duración máxima de cuatro años, *“en tanto no se resuelva la convocatoria pública para su designación”*.

Cabe apuntar, en este momento, que el texto proyectado, en consonancia con la normativa básica estatal, solo prevé la convocatoria pública para designar al Director, siendo designados los restantes miembros del equipo directivo a propuesta de éste.

Por otro lado, y en el entendimiento de que el nombramiento extraordinario extenderá su duración hasta que se resuelva la convocatoria pública referida, lo que no habrá de exceder de cuatro años -aspecto que convendría aclarar en el texto proyectado-, consideramos necesario que la MAIN justifique debidamente las razones que conducen a fijar tal plazo. Y es que, aunque ello tenga por objeto que el nombramiento extraordinario no exceda del período máximo de mandato determinado



por el artículo 3.3 del Proyecto (cuatro años), no se vislumbran las razones que aconsejan establecer un plazo de tal duración tan amplio.

La **Disposición Final primera** habilita a las Consejerías competentes en materia de educación y de empleo a dictar las normas necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Decreto.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal.

La **Disposición Final segunda** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente



CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro Integrado de Formación Profesional Escuela de la Vid en Madrid, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación y Juventud**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN Y JUVENTUD.**

