

Dictamen nº: **280/19**  
Consulta: **Consejero de Educación e Investigación**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **27.06.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de junio de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación e Investigación, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Educación e Investigación, por escrito firmado el 10 de junio de 2019 con entrada en este órgano el día 11 de ese mes, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora cuya ponencia correspondió al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno en su sesión de 27 de junio de 2019.

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

El proyecto de decreto tiene como finalidad efectuar una regulación completa de la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid.

Partiendo de la legislación estatal básica, busca unificar la normativa autonómica sobre la base de la conexión de las enseñanzas de formación profesional con el mercado laboral que exige una mayor colaboración con las empresas. Se persigue fomentar la innovación, desarrollar las competencias transversales y potenciar el emprendimiento y las competencias lingüísticas así como el aprendizaje permanente.

Para ello el proyecto define los principios rectores, objeto y finalidades así como la ordenación y organización de la Formación Profesional. Regula las características generales sobre acceso, admisión y matriculación, la autonomía de los centros, la evaluación, la atención a la diversidad, la información y orientación profesional así como las iniciativas en materia de calidad e innovación educativa.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por cuarenta y siete artículos agrupados en ocho capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales con la siguiente estructura:

#### CAPÍTULO I Disposiciones Generales.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2. Fines.

Artículo 3. Objetivos.

Artículo 4. Ejes principales de la formación profesional en la Comunidad de Madrid

Artículo 5. Dimensión internacional. Movilidad y aprendizaje de lenguas extranjeras.

Artículo 6. Aulas profesionales de emprendimiento.

## CAPÍTULO II Ordenación general de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo

Artículo 7. Ordenación de las enseñanzas.

Artículo 8. Currículo.

Artículo 9. Módulos profesionales.

Artículo 10. Títulos profesionales.

## CAPÍTULO III Regímenes y modalidades de enseñanzas de formación profesional, formación modular y otras acciones formativas

SECCIÓN 1.ª Ciclos en régimen presencial.

Artículo 11. Características generales.

SECCIÓN 2.ª Ciclos en modalidad dual.

Artículo 12. Objeto y características.

Artículo 13. Fines.

Artículo 14. Módulos profesionales en la formación profesional dual.

Artículo 15. El programa formativo.

SECCIÓN 3.ª Ciclos formativos en régimen a distancia

Artículo 16. Objeto.

Artículo 17. Fines.

Artículo 18. Metodología.

#### SECCIÓN 4.ª Formación modular

Artículo 19. Objeto.

Artículo 20. Fines.

Artículo 21. Características generales.

Artículo 22. Cursos de la formación modular.

#### SECCIÓN 5.ª Otras acciones formativas

Artículo 23. Cursos de especialización.

Artículo 24. Otros programas formativos.

#### CAPÍTULO IV Oferta educativa

Artículo 25. Oferta educativa de la Comunidad de Madrid.

#### CAPÍTULO V Los centros educativos y su autonomía

##### SECCIÓN 1.ª Centros educativos.

Artículo 26. Centros educativos de la Comunidad de Madrid.

##### SECCIÓN 2.ª Autonomía de los centros

Artículo 27. Autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los centros.

Artículo 28. Proyectos de innovación y de emprendimiento.

Artículo 29. Proyectos de autonomía de centro.

Artículo 30. Proyectos bilingües de formación profesional.

Artículo 31. Programación didáctica del ciclo de formación profesional.

Artículo 32. Tutorías.

#### CAPÍTULO VI Acceso, admisión y matrícula

Artículo 33. Acceso a las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo en la Comunidad de Madrid.

Artículo 34. Admisión a enseñanzas de formación profesional en centros sostenidos con fondos públicos.

Artículo 35. Aspectos a regular en los procedimientos de admisión.

Artículo 36. Matrícula, convalidaciones y exenciones.

#### CAPÍTULO VII Evaluación

Artículo 37. Aspectos generales de la evaluación.

Artículo 38. Referentes y criterios de evaluación.

Artículo 39. Convocatorias.

Artículo 40. Sesiones de evaluación.

Artículo 41. Calificaciones.

Artículo 42. Reconocimiento del rendimiento académico.

Artículo 43. Documentos de evaluación.

Artículo 44. Promoción.

Artículo 45. Certificados de profesionalidad.

## CAPÍTULO VIII Atención a la diversidad, información y orientación

Artículo 46. Atención a la diversidad y a personas con discapacidad.

Artículo 47. Información y orientación académica y profesional.

Disposición adicional única. Titulaciones equivalentes a efectos de acceso.

Disposición derogatoria única. Derogación de normas de igual o inferior rango.

Disposición final primera. Habilitación para el desarrollo, la ejecución y aplicación.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

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

- 1.- Certificado de autenticación del expediente.
- 2.- Borrador de proyecto de decreto.
- 3.- Memoria del análisis de impacto normativo de fecha 1 de agosto de 2018.
- 4.- Borrador de proyecto de decreto.
- 5.- Memoria del análisis de impacto normativo de fecha 6 de noviembre de 2018.
- 6.- Borrador de proyecto de decreto.

7.- Memoria del análisis de impacto normativo de fecha 8 de marzo de 2019.

8.- Memoria del análisis de impacto normativo de fecha 14 de diciembre de 2018.

9.- Borrador de proyecto de decreto.

10.- Memoria del análisis de impacto normativo de fecha 30 de enero de 2019.

11.- Borrador de proyecto de decreto.

12.- Observaciones de la Dirección General de Becas y Ayudas a la Educación de 18 de octubre de 2018.

13.- Observaciones de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria de 18 de septiembre de 2018.

14.- Observaciones de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación de 22 de octubre de 2018.

15.- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 17 de octubre de 2018.

16.- Dictamen del Consejo Escolar de fecha 13 de diciembre de 2018.

17.- Voto particular al citado dictamen formulado por dos consejeras con fecha 16 de diciembre de 2018.

18.- Acta de 19 de diciembre de 2018 de la sesión ordinaria del pleno del Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de

Madrid. Se adjuntan las observaciones formuladas por CEIM, UGT, CCOO.

19.- Informe de la Dirección General de la Mujer sobre impacto en materia de género de fecha 9 de octubre de 2018.

20.- Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor sobre impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de fecha 10 de octubre de 2018.

21.- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 14 de octubre de 2018.

22.- Escrito de observaciones de técnica normativa formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.

No formulan observaciones las restantes secretarías generales técnicas si bien la de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno adjunta escritos de observaciones de la Dirección General de Infraestructuras Judiciales de fecha 10 de enero de 2019 relativo a cuestiones de técnica normativa y de la Subdirección General de Gobierno Abierto de 16 de enero de 2019.

23.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de fecha 20 de febrero de 2019.

24.- Resolución por la que se somete el proyecto al trámite de audiencia e información pública con fecha 1 de octubre de 2018.

25.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación de fecha 5 de febrero de 2019.

26.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 4 de marzo de 2019.

27.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno relativo a que el Consejo en su reunión del 19 de marzo de 2019 aprobó el informe del consejero de Educación e Investigación relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

28.- Memoria a efectos de la consulta pública firmada por la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Carácter Especial el 9 de mayo de 2019.

29.- Resolución de 9 de mayo de 2019 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Carácter Especial por la que se somete a consulta pública el proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid.

30.- “*Informe consulta pública*” consistente en una hoja con un logo “*participación*” en el que se recoge:

*“Proyecto: Proyecto de decreto por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid*

*Fecha de publicación: Lunes, 20 Mayo, 2019 - 18:11*

COMENTARIOS:

*Desde el Lunes, 20 Mayo, 2019 - 18:11 hasta el Miércoles, 5 Junio, 2019 - 00:00*

RESULTADOS DE LA VOTACIÓN:

*Proyecto*

*Recuento de votos Promedio*

*Total de votos por número de estrellas*

<i>Número de estrellas</i>	<i>Votos</i>
1	0
2	1
3	0
4	1
5	4”

31.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 6 de junio de 2019.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

**CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”; y a solicitud del consejero de Educación e Investigación, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de

Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“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”.*

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (rec. núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.* También incide en su necesidad la sentencia de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que señala que: *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

Dicha exigencia procede tanto en el desarrollo de leyes autonómicas como en el de las leyes estatales básicas.

El Tribunal Supremo puso fin, desde el año 2003, a una serie de divergencias sobre si era necesario en esos casos el dictamen del órgano consultivo autonómico. Así, la sentencia de 29 de mayo de 2003

(recurso 857/1999) recoge (a propósito de un decreto del Gobierno de Canarias) que: *“Pues desde luego el dictamen es preceptivo cuando se trate del desarrollo de una Ley básica y también lo es cuando, aun no existiendo reserva de ley, la materia ha sido regulada por una Ley previa, produciéndose una congelación de rango.”*

Esa línea jurisprudencial se confirmó en otras sentencias como las de 2 de diciembre de 2003 (recurso 3988/2000) y de 6 de abril de 2004 (recurso 4004/2001) según la cual:

*“Esta apreciación no puede quedar enervada por el hecho de que el Decreto autónomo adapte al ámbito de la Comunidad Autónoma lo dispuesto en los Reales Decretos estatales mediante los que se desarrolla la Ley del Medicamento. Resulta evidente que, al ejercer sus competencias normativas en el marco de la normativa básica estatal, la Comunidad Autónoma ejerce una potestad reglamentaria propia con contenido autónomo e independiente respecto de la Estado, pues se basa en un título competencial distinto. En consecuencia, no puede decirse que la disposición pierda su carácter de desarrollo legal por el hecho de remitirse o contemplar, en gran medida, a los reglamentos estatales o respetar el marco normativo básico establecido por éstos.*

*Aunque estos Reales Decretos estatales se dictan en parte en virtud de la competencia básica del Estado en materia de sanidad, y, en consecuencia, como marco vinculante para la Comunidad Autónoma, no por ello pierden los reglamentos autonómicos su carácter de normas ejecutivas de la Ley al incorporar directamente los preceptos de aquéllos y disponer un contenido complementario de desarrollo. Algunos de los preceptos estatales que no tienen carácter básico ni de competencia exclusiva del Estado únicamente pueden tener valor supletorio y su aplicación o adaptación por la Comunidad Autónoma tiene también un indiscutible contenido de desarrollo legal.*

*Esta Sala tiene ya declarado en la sentencia de 29 de mayo de 2003, recurso 857/1999, que es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para aprobar un reglamento en desarrollo de una Ley básica (se trataba igualmente de la Ley del Medicamento) que confiere habilitación para ello.”*

Este criterio fue lógicamente asumido por los Tribunales Superiores de Justicia. En concreto, han de destacarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de noviembre de 2001 (recurso 976/1995) y 3 de diciembre de 2009 (recurso 967/2008) relativa al Decreto 134/2008, de 28 agosto, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la financiación del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid así como la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 1 de abril de 2016 (recurso 1122/2014) que recoge incluso que, tratándose de un reglamento que afectaba a un importante sector de la comunidad educativa: *“una elemental prudencia normativa” aconsejaba al órgano administrativo oír a su órgano consultivo”*.

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

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

#### **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 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 STC 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera: *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la STC 39/2014, de 11 de marzo:

*«Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar “que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas”, en tanto que con la vertiente formal se trata de “velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”*.

*A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este*

*Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).*

*La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues “sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará (...) una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas”; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule “alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”».*

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

- La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 5/2002).

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las opciones que oferta el sistema educativo y señala en su artículo 6 bis, 1.e) que corresponde al Gobierno el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el

fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere dicha Ley Orgánica.

La formación profesional se desarrolla en el Capítulo V del Título I de la citada ley, en los artículos 39 a 44 -la mayoría de ellos modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que establece en su artículo 72.a) la adecuación constante de la oferta formativa a las competencias profesionales demandadas por el sistema productivo y la sociedad, mediante un sistema de ágil actualización y adaptación del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales y de los Títulos de Formación Profesional y certificados de profesionalidad.

- El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1147/2011).

- El Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ( en lo sucesivo, Real Decreto 127/2014).

Estas son, pues, las normas básicas a las que debe atenderse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y,

por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

No obstante, la Comunidad de Madrid no había procedido hasta ahora a un desarrollo general en la materia sino que su regulación era sumamente dispersa, contemplando aspectos como la formación profesional básica (Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, modificado por Decreto 28/2017, de 21 de marzo), la formación profesional dual (Orden 2195/2017, de 15 de junio), la formación profesional a distancia (Orden 1406/2015, de 18 de mayo), la formación profesional bilingüe (Orden 1679/2016, de 26 de mayo), la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio (Decreto 49/2013, de 13 de junio para la fijación de los planes de estudio) a lo que se han de sumar las Ordenes relativas a los procedimientos de admisión de alumnos (Orden 2694/2009, de 9 de junio, por la que se regula el acceso, la matriculación, el proceso de evaluación y la acreditación académica de los alumnos que cursen en la Comunidad de Madrid la modalidad presencial de la formación profesional del sistema educativo establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) y los Decretos que regulan los currículos y planes de estudios de las distintas titulaciones

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 6 bis de la LOE permite

afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación e Investigación que, según el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, mantiene las competencias atribuidas por el Decreto 80/2017, de 25 de septiembre y el Decreto 127/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación e Investigación (modificado por Decreto 32/2018, de 17 de abril), cuyo artículo 7 atribuye a la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial la competencia para proponer la norma proyectada.

En cuanto al procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, este no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudir -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Esta regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante Real Decreto 931/2017). También habrá que tener en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

No obstante, cabe destacar que la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, 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

regulación propia, al igual que la Ley del Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales.

Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En la Comunidad de Madrid se aprobó el plan anual para el año 2018 por Acuerdo de 25 de abril de 2017 y el plan para el año 2019 por Acuerdo de 24 de abril de 2018. En ninguno de ambos planes se recoge el presente proyecto de Decreto. La falta de inclusión obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno.

En la Memoria se explica que el proyecto de decreto no se incluyó en el Plan Normativo del año 2018 porque la conveniencia de la regulación se consideró con posterioridad. Sin embargo, esa explicación no sirve para justificar que no se incluyera en el Plan para el año 2019 y tampoco la referencia a la posible modificación de la Orden 2694/2009 ya que no tiene ninguna relación con la ausencia de previsión en el Plan Anual.

Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio; 383/17, de 21 de septiembre; 412/17, de 11 de octubre; y el 38/18 de 1 de febrero, entre otros), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en 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 hasta culminar con una versión definitiva.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento seis memorias con diferentes fechas y, si bien su inclusión en el expediente no responde a ningún criterio lógico, la última de ellas es de fecha 6 de junio de 2019. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

La Memoria que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como sus objetivos, para justificar la alternativa de regulación elegida.

Como se ha indicado, la Memoria recoge la finalidad de la norma en cuanto se pretende dotar a la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid de una regulación general que, partiendo del respeto a la normativa estatal, recoja diversas innovaciones que se recogen detalladamente en la Memoria.

En este sentido, la Memoria destaca que otras siete Comunidades Autónomas han aprobado normas con contenido similar a la que es objeto de dictamen.

La Memoria también incluye su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, el proyecto contiene una referencia a los impactos económico y presupuestario y declara que la modificación no representa ningún coste adicional si bien recoge los costes presupuestarios para ejercicios futuros.

Por lo que se refiere al impacto económico y social, la Memoria analiza los efectos que la Formación Profesional tiene en la economía y el empleo.

Por otro lado, el artículo 26.3.d) y e) de la Ley del Gobierno exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. En este sentido, la Memoria asegura que el proyecto no plantea nuevas cargas administrativas, pero sí lo hará la normativa que deba dictarse en su desarrollo. No se localiza en la Memoria referencia alguna al Test PYME.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto positivo 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.

Figura, además, incorporado a la Memoria el examen del impacto positivo por razón de género y la ausencia de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la

LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación, así como el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente. Esta inclusión “*refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*”, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009.

De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

De conformidad con la disposición adicional 1ª de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, se solicitó informe a la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda que, por informe de 20 de febrero de 2019, recoge el coste de la implantación de estas enseñanzas para el año 2020.

Se ha recabado, asimismo, el informe la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación e Investigación.

Se ha consultado al Consejo de la Formación Profesional de la Comunidad de Madrid conforme el artículo 2 del Decreto 35/2001, de 8 de marzo, por el que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid.

De igual modo, al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo Escolar, que fue aprobado con fecha 13 de diciembre de 2018 y al que formularon voto particular los consejeros representantes de CC.OO.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se ha evacuado un informe con observaciones al texto por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad sin que las demás secretarías generales técnicas del resto de las consejerías hayan presentado objeciones al proyecto.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

En cuanto al informe de calidad normativa al que se refieren el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3 a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se ha emitido el informe de 17 de octubre de 2018 sobre coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada 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 dictamen 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 4 de marzo de 2019, formulando diversas observaciones al proyecto.

El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

En el caso analizado, según refiere la Memoria, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia por resolución de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial. La Memoria indica que se publicó en el Portal de Transparencia el 27 de diciembre de 2018 sin que haya habido pronunciamiento alguno por parte de los ciudadanos. Se ha incorporado al expediente la resolución de 1 de octubre de 2018 de la directora general de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

Igualmente, el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar.

El proyecto de decreto no había sido sometido a esa consulta pública cuando se remitió a esta Comisión el 27 de mayo de 2019 para su dictamen.

El Dictamen 184/19, de 29 de abril, de esta Comisión consideró que procedía retrotraer el procedimiento para realizar el trámite de consulta pública al considerar que las explicaciones contenidas en la memoria del análisis de impacto normativo para excluir esa consulta no tenían apoyo legal.

Realizada esa consulta en la que, según la Memoria no se realizaron alegaciones, se han conservado los actos posteriores al amparo del artículo 51 de la LPAC.

Si bien es cierto que esa norma legal, reflejo del principio del *favor acti*, permite conservar el contenido de los actos cuyo contenido hubiera sido el mismo, no es menos cierto que esta actuación revela lo incorrecto de la tramitación inicial.

El artículo 105 de la Constitución Española contempla la participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. La sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2013 (recurso 4352/2011) recuerda la *“relevancia extrema a efectos de la validez de la disposición [de] los trámites que se dirigen a procurar y garantizar la participación ciudadana y la seguridad jurídica mediante su conocimiento público, sobre todo respecto de aquellas disposiciones que pueden afectar directamente al núcleo de intereses de los ciudadanos.”*

Aunque formalmente se haya realizado el trámite de consulta pública no puede decirse que se hayan respetado los principios de participación pública máxime cuando el resultado incorporado al expediente se limita a una mera impresión de una web en la que se recoge el resultado de una votación mediante estrellas. Esta forma de

tramitar los procedimientos desincentiva la participación ciudadana al dar a entender que su participación no será relevante ni tendrá impacto en la norma que se apruebe.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

El presente proyecto de decreto persigue dar una regulación unitaria a la formación profesional en el ámbito de la Comunidad de Madrid. En este sentido no cabe sino destacar la conveniencia de una regulación unitaria en esta materia como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen 131/2014, de 20 de febrero, en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 127/2014.

El Capítulo I (artículos 1-6) contiene una serie de disposiciones generales relativas a la Formación Profesional de cuya importancia da muestra el que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establezca en su artículo 9 que la Unión en sus políticas y acciones tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado y con un nivel elevado de educación y formación a lo que se suma el que la Carta Europea de Derechos Fundamentales establezca en su artículo 14 que *“Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente”*.

Partiendo de estas premisas, el artículo 1 establece que el objeto del proyecto de decreto es la ordenación y organización de las enseñanzas de formación profesional siendo de aplicación tanto a los centros educativos públicos como a los privados que impartan enseñanzas en la Comunidad de Madrid. Esta aplicación a los centros privados es plenamente respetuosa con el artículo 27 de la Constitución Española que reconoce el derecho a la creación de centros docentes por personas físicas y jurídicas ya que el mismo precepto atribuye a los poderes públicos la programación general de las enseñanzas así como la

inspección y homologación del sistema educativo. Como recuerda la STC 51/2019, de 11 de abril de 2019:

*“A estos efectos, nuestra STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, consideró «pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE: SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9, y 134/1997, de 17 de julio, FJ 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias».”*

De igual forma, la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de mayo de 2019 (recurso 237/2018) recoge que:

*“(…) la enseñanza, además de actividad libre ( artículo 27.1 de la Constitución española ), es asimismo una tarea de los poderes públicos (Estado y de la Administración Pública en sus diferentes sectores), pues estos no pueden permanecer indiferentes ante la educación que se presta en todos sus niveles, a fin de comprobar cómo son instruidas y socializadas las nuevas generaciones y cuáles son los mecanismos básicos de transmisión del conocimiento y de los valores, con objeto de verificar que la educación que se presta cumple la finalidad del pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales ( artículo 27.2 de la*

*Constitución española ). Es por ello que, en base a la configuración constitucional, si bien los poderes públicos no pueden arrogarse un monopolio sobre la enseñanza, tampoco los particulares pueden privar a los poderes públicos de su cometido, tanto regulador como prestacional, en la materia.”*

El artículo 2 contempla los fines de la formación profesional y se corresponde con los fines recogidos en el artículo 2 del Real Decreto 1147/2011. Destaca el que el precepto restrinja la contribución de la formación profesional al desarrollo de la Comunidad de Madrid cuando la norma estatal alude al desarrollo de todo el país. Si bien es evidente que la formación profesional madrileña no agota sus posibilidades en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid convendría recoger la expresión de la norma estatal y añadir que “*en particular*” contribuirá al desarrollo de la Comunidad de Madrid lo cual es mucho más coherente con la importancia que a la formación profesional otorgan tanto la legislación estatal como la madrileña.

Se añade a los fines estatales el que la formación recibida permita el desempeño de una profesión en otros países y en lenguas extranjeras. Esta previsión debe ponerse en una especial relación con las políticas europeas que persigue mayores cotas de movilidad de los trabajadores entre los distintos estados.

En el apartado c) del precepto se ha añadido respecto de lo recogido en el Real Decreto 1147/2011 una referencia a que la formación profesional contribuye a la disminución del abandono y del fracaso escolar proporcionando competencias con valor para el empleo.

Este añadido plantea el problema de conectar la formación profesional con el fracaso escolar lo que choca con el concepto de estas enseñanzas como una parte esencial del sistema educativo que funciona como una alternativa a la enseñanza universitaria y que

cumple el objetivo constitucional del artículo 40 de la Constitución Española en cuanto al fomento de la formación y readaptación profesional para hacer efectivo el derecho al trabajo. Se recomienda replantearse este añadido por cuanto parece desmerecer la formación profesional configurándola como una mera forma de evitar el fracaso escolar.

El artículo 3 contempla los objetivos perseguidos por la formación profesional realizando una remisión a lo dispuesto en el artículo 40 de la LOE y añadiendo otros que la memoria afirma que tienen “*carácter programático y orientador*” de tal forma que los dota de una gran abstracción. En cualquier caso, la remisión al artículo 40 de la LOE no evita la aplicación de los principios y objetivos generales que, con carácter básico, establece el artículo 3 del Real Decreto 1147/2011.

El apartado 3 del precepto alude a la creación de aulas profesionales de emprendimiento. Puesto que se dedica un precepto específico a estas aulas (artículo 6) convendría suprimir este apartado para evitar reiteraciones (vgr. finalidad de estas aulas, profesorado de las mismas, etc.).

El apartado 4 no recoge propiamente un “*objetivo*” de la formación profesional sino un mandato a la Consejería competente para “*evaluar*” estas enseñanzas.

El artículo 4 recoge los “*ejes*” de la formación profesional en la Comunidad de Madrid cuyo contenido no difiere sustancialmente de los “*finés*” y “*objetivos*” recogidos en los artículos anteriores debiendo valorarse positivamente el que se hayan fijado de acuerdo con los criterios del Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid.

El artículo 5 va referido a la dimensión internacional de la formación profesional en relación con la movilidad de los estudiantes y

el aprendizaje de idiomas y encaja con la previsión del artículo 56 del Real Decreto 1147/2011.

En el artículo 6 se contemplan las aulas profesionales de emprendimiento, a las que ya hemos hecho referencia a propósito del artículo 3.3. El apartado 3 permite que el aula esté a disposición del alumnado que haya finalizado el ciclo formativo “*en los términos que se determinen reglamentariamente*”. No parece conforme a una buena técnica normativa el que una norma reglamentaria se remita a un futuro desarrollo reglamentario. Por ello debería establecerse en esta norma los términos en los que podrá realizarse ese uso o bien remitir esa determinación a una Orden del consejero. Al contemplar la técnica normativa se reiterará el excesivo uso de remisiones al desarrollo reglamentario.

El capítulo II del proyecto de decreto contempla la ordenación general de las enseñanzas de formación profesional.

El artículo 7 recoge la ordenación de las enseñanzas partiendo de lo establecido en el artículo 39 de la LOE modificado por Ley Orgánica 8/2013 y el 4 del Real Decreto 1147/2011. Recoge la gratuidad de la formación profesional básica de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.10 de la LOE.

La posibilidad de ofertar ciclos de formación profesional básica a personas adultas en contra de la regla general del artículo 15.1 del Real Decreto 127/2014 aparece prevista en su artículo 18, si bien ha de destacarse que ese precepto (básico) alude a personas mayores de 17 años, concepto mucho más preciso que el genérico “*personas adultas*”.

La referencia a la impartición de estas enseñanzas en régimen a distancia “*en el marco del desarrollo reglamentario*” exige la misma referencia en cuanto a lo inadecuado de remitir su posibilidad a futuros

desarrollos reglamentarios cuando precisamente se pretende justificar el presente proyecto de decreto en la conveniencia de dotar a la formación profesional de una regulación unitaria. Además, el artículo 41.4 del Real Decreto 1147/2011 limita esa posibilidad a “*aquellos módulos profesionales en que sea posible*” frente a la fórmula abierta que recoge el proyecto de decreto. En la Comunidad de Madrid esta posibilidad se desarrolla en la Orden 1406/2015, de 18 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan en la Comunidad de Madrid las enseñanzas de Formación Profesional en régimen a distancia que no fue dictaminada por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y que no se deroga por el presente proyecto en contra de su intención de regular de manera unitaria la formación profesional.

El artículo 8 regula los currículos de los ciclos que desarrollarán las enseñanzas de cada título y responde al contenido del artículo 8 del Real Decreto 1147/2011. Este desarrollo curricular debe respetar lo dispuesto en la normativa básica. Como destaca la STC 14/2018, de 20 de febrero (FJ 5º): “*Este Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas «enseñanzas mínimas», posteriormente «enseñanzas comunes» y, en el presente, «aspectos básicos del currículo», del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando (entre otras, SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre, y 24/2013, de 31 de enero). Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa. Antes y después de la reforma de la LOMCE, la competencia autonómica queda condicionada solo parcialmente, «dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar ... las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen*

*que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo» (STC 212/2012, FJ 4).»*

El informe de la Abogacía General recomendaba que la redacción del apartado 3º se ajustase más a la literalidad del artículo 8.3 del Real Decreto 1147/2011. Se comprueba que se ha seguido esa recomendación.

El artículo 9 referido a los módulos profesionales ha sido redactado siguiendo las observaciones de la Abogacía General en cuanto a la necesidad de respetar lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 127/2017 respecto a que a los módulos han de incluir los ciclos formativos de la formación profesional básica y el artículo 11 del Real Decreto 1147/2011 según el cual las enseñanzas de esta formación profesional básica deberán garantizar la obtención de una cualificación de nivel 1 del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

El precepto recoge en sus apartados 1 y 2 el contenido, más o menos literal, de los artículos 9 del Real Decreto 127/2014 y 22 del Real Decreto 1147/2011.

El apartado 3 relativo al profesorado encargado de impartir los módulos no encaja en el contenido del precepto referido a los módulos y no aporta nada respecto de lo dispuesto en el artículo 20 del Real Decreto 1147/2011 por lo que se sugiere evaluar su supresión.

Interesa destacar lo recogido en su apartado 4 cuando establece que los módulos de formación y orientación laboral y empresa e iniciativa emprendedora son transversales y se imparten en la “*práctica totalidad*” de los ciclos formativos

Frente a ello, los artículos 23 y 24 del Real Decreto 1147/2011 recogen que esos módulos se incluirán en “*todos los ciclos formativos*”. La redacción sometida a informe de la Abogacía General recogía que se incluirían en “*casi todos los ciclos*”. Advertida por la Abogacía esa discordancia con la legislación básica, la Memoria recoge que no se acepta esa observación ya que, según afirma, existen Reales Decretos que no contienen esos módulos por lo que declarar que esos módulos se imparten en todos los ciclos “*sería faltar a la verdad*”.

Esta Comisión no puede aceptar esa peculiar explicación. El legislador básico estatal es claro al recoger en los artículos 23 y 24 que esos módulos se incluirán en todos los ciclos. Que el legislador estatal no haya incluido esos módulos en algunas normas permite que pueda ser calificado de incoherente pero tiene, en principio, competencia para ello. En cambio, las normas reglamentarias autonómicas están sujetas a la legislación básica estatal so pena de incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.2 de la LPAC.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El artículo 10 se refiere a los títulos profesionales y deriva de lo dispuesto en los artículos 35-37 del Real Decreto 1147/2011. Ha de destacarse que dichos preceptos se dictan en ejercicio de la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.30<sup>a</sup> de la Constitución Española, tal y como establece la disposición final 3<sup>a</sup> del Real Decreto 1147/2011.

De ello se deriva que la Comunidad de Madrid carece de competencias en esta materia más allá de las de ejecución de la legislación estatal. El Tribunal Constitucional ha recordado el carácter exclusivo esa competencia estatal en las STC 42/1981, de 22 de diciembre y 123/1988, de 23 de junio.

Si se analiza el contenido del citado artículo 10 se comprueba que se limita a reproducir en su apartado 1 lo dispuesto en el artículo 35 del Real Decreto 1147/2018; el apartado 2 es un extracto del artículo 44 de la LOE y el apartado 3 se limita a reproducir lo dispuesto en el artículo 36.2 del Real Decreto 1147/2011 con el único añadido en cuanto a que las convocatorias de las pruebas incluirán los títulos objeto de las mismas, lo cual es obvio.

El apartado 3 incide en el mismo problema ya que alude a que la expedición de los títulos se realizará de acuerdo con la normativa estatal y la de la Comunidad de Madrid en esta materia que forzosamente debe limitarse a aspectos organizativos y procedimentales (como recuerda el informe de la Abogacía General) pero que, precisamente, no son objeto de regulación en el presente proyecto.

De otro lado establece que los títulos tendrán validez en todo el territorio nacional lo cual es cierto pero porque así lo establece la legislación estatal (artículo 34 del Real Decreto 1147/2011 y artículo 17 del Real Decreto 127/2014).

Por ello en la medida que este precepto no aporta nada y la Comunidad de Madrid carece de competencias para regular esta materia se recomienda su supresión.

Dentro del capítulo III, se contemplan los ciclos en régimen presencial (artículo 11), los ciclos en modalidad dual (artículos 12-15), los ciclos en régimen a distancia (artículos 16-18), la formación modular (artículos 19-22) así como otras actividades formativas (artículos 23-24).

La regulación de la formación profesional dual fue introducida en el artículo 42 bis de la LOE por la Ley Orgánica 8/2013 y, previamente, se había regulado en el ámbito laboral por el Real Decreto-ley 10/2011,

de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su prestación por desempleo y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que fueron objeto de desarrollo reglamentario por el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual (declarado parcialmente inconstitucional por la STC 27/2014, de 13 de febrero) y la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje.

La regulación se ajusta a lo establecido en el citado Real Decreto 1529/2012 debiendo destacarse, no obstante, que el apartado 2 del artículo 42 bis de la LOE prevé que el Gobierno regule las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo por las Administraciones educativas de la Formación Profesional dual en el ámbito del sistema educativo. Este desarrollo no se ha producido hasta la fecha.

En relación con el apartado 6 del artículo 14 han de recordarse, como ya apuntó la Abogacía General, los límites de la potestad reglamentaria de los consejeros y se recomienda suprimir la referencias a que deberá respetarse en su ejercicio lo establecido en la legislación básica estatal y lo dispuesto en el presente decreto por obvio conforme los artículos 37 y 47.2 de la LPAC.

Los artículos 16 a 18 contemplan la formación profesional a distancia prevista en los artículos 49 y 50 del Real Decreto 1147/2011. A diferencia de la regulación estatal, la que se recoge en el proyecto de decreto se caracteriza por su abstracción, sin duda por cuanto ya existe la Orden 1406/2015, de 18 de mayo, por la que se regulan en la Comunidad de Madrid las enseñanzas de Formación Profesional en

régimen a distancia, que no se deroga por el presente decreto y que ha sido complementada por la Resolución de 18 de junio de 2015, de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, por la que se establecen los ciclos formativos de Formación Profesional susceptibles de ser impartidos en régimen a distancia y la Resolución de 24 de febrero de 2016, de la Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación, por la que se dictan instrucciones relativas al procedimiento para la autorización de ciclos formativos de formación profesional a distancia en centros privados de la Comunidad de Madrid.

Esta pervivencia de esa regulación contradice los objetivos de regulación unitaria de la formación profesional y de evitar la dispersión normativa a los que se alude como justificación para impulsar el presente proyecto de decreto.

Los artículos 19 a 22 contemplan la “*formación modular*” por la que es posible cursar módulos profesionales de forma aislada.

La regulación del proyecto tiene como señala la memoria un carácter “*innovador*” por cuanto supone un “*modelo flexible*” en el que el alumnado puede adquirir competencias y actualizar conocimientos en relación con un sector profesional específico.

Si se acude al Real Decreto 1147/2011, se observa que el artículo 42 contempla la oferta modular de ciclos formativos como una posibilidad de las Administraciones educativas a ofrecer “*excepcionalmente*” la posibilidad de cursar módulos profesionales a personas con experiencia laboral que no tengan las condiciones establecidas para el acceso a los ciclos formativos.

La regulación que recoge el proyecto contempla ese supuesto en el artículo 19.2 pero, además, contempla cursos de estructura modular

dirigidos en oferta parcial y con carácter general a quienes reúnan los requisitos de acceso a los ciclos formativos de formación profesional y cuya superación tendrá efectos académicos y de acreditación parcial acumulable en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

Esta innovación se apoyaría, según la Abogacía General, en los artículos 41, 42 y 52.3 del Real Decreto 1147/2011 y en la disposición adicional 6ª de la Ley Orgánica 5/2002.

Ciertamente, además de la específica y concreta previsión del artículo 42, el artículo 41 del Real Decreto 1147/2011 permite que las enseñanzas se ofrezcan de manera completa o parcial y el artículo 52.3 se limita a mencionar al alumnado que se “*matricule parcialmente en determinados módulos*”.

Al tener capacidad la Comunidad de Madrid para el desarrollo legislativo en la materia ha de considerarse que la regulación propuesta no vulnera la normativa básica si bien hubiera sido deseable que en el procedimiento de elaboración se hubiese obtenido la opinión de la Administración General del Estado.

Bajo la rúbrica “*otras acciones formativas*” se regulan en el artículo 23 los cursos de especialización previstos en el artículo 27 del Real Decreto 1147/2011 que se dirigen a quienes ya disponen de un título de formación profesional.

La creación y regulación de estos cursos se realizará por el Gobierno mediante Real Decreto que establecerá su currículo con carácter básico (vgr. Real Decreto 93/2019, 1 de marzo, por el que se establece el Curso de especialización en cultivos celulares y se fijan los aspectos básicos del currículo). Por ello no es muy afortunada la redacción del apartado 5 del artículo 23 cuando parece condicionar el desarrollo de los cursos de especialización a que se adecuen a los

sectores productivos y demandas laborales de la región. El desarrollo de la legislación básica mediante una norma reglamentaria es, por esencia, manifestación de una potestad esencialmente discrecional.

De otro lado, ese apartado recoge una peculiaridad como serían unos “*programas de especialización*” que deberían tener una regulación separada de los “*cursos de especialización*” para una mayor seguridad jurídica en cuanto al contenido de unos y otros. Estos “*programas*” traen causa de la observación realizada por la Abogacía General en cuanto a que la Comunidad de Madrid no puede (como pretendía el texto inicial) crear cursos de especialización con un ámbito meramente regional.

Según la Memoria se atiende esa observación si bien mantiene la posibilidad de ofrecer formación especializada sin que ello suponga la expedición de títulos académicos específicos, posibilidad que se pretende apoyar en el artículo 52.5 del Real Decreto 1147/2011.

Sin embargo ese precepto se refiere a los cursos de especialización y no a estos “*programas*” que crea el proyecto de decreto que en su artículo 23.8 equipara “*cursos*” y “*programas*” aludiendo a las “*certificaciones académicas*” que se expedirán a quienes los superen.

De esta forma tan solo se ha atendido de forma meramente formal la observación formulada por la Abogacía General y se crea una figura como son los programas de especialización sin unos perfiles claros que los diferencien de los cursos previstos en la normativa básica estatal con la consiguiente inseguridad jurídica. Es por ello que se recomienda su supresión o bien dotar a estos programas de una regulación independiente de la de los cursos.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El artículo 24 del proyecto contempla los “*otros programas formativos*” a los que el Real Decreto 1147/2011 dedica sus artículos 23 y 24. Pese a la consideración de la Abogacía General en cuanto a la necesidad de una mayor adaptación del precepto a la legislación básica, lo cierto es que el proyecto de decreto sigue presentando divergencias como el que la normativa estatal reserve estos programas formativos a las personas mayores de 17 años (artículo 28) en tanto que el proyecto de decreto no hace referencia alguna a la edad sino que únicamente habla de alumnado con necesidades educativas específicas.

Puesto que el legislador estatal configura estos programas para quienes hayan abandonado el sistema educativo, parece razonable que en el caso de menores de 17 años, lo más adecuado sea tratar de reintroducirlos en el sistema educativo común. Por ello la norma autonómica no amplía la norma estatal sino que, por el contrario, restringe su finalidad.

Por ello procede que se reconsidere el precepto.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El capítulo IV (artículo 25) va referido a la oferta educativa. Se recomienda suprimir por obvia la referencia a que la oferta de formación profesional estará orientada por el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid “*en nuestra región*”.

La Memoria no hace consideración alguna a la observación de la Abogacía General en cuanto a que el procedimiento para la autorización de centros docentes privados debe ser establecido por decreto de Consejo de Gobierno, procedimiento que está recogido en el Decreto 19/2010, de 25 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento administrativo de autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas regladas no universitaria. Es por ello que el apartado 7 del artículo 25 es superfluo.

El capítulo V se dedica a los centros educativos y su autonomía (artículos 26 a 32).

En el artículo 26, si se indica que la formación profesional se impartirá tanto en centros públicos como privados, tal y como establece el artículo 45 del Real Decreto 1147/2011, la referencia a que estos últimos pueden tener o no convenio/concierto es innecesaria.

Los artículos 27 a 32 (sección 2ª) contemplan la autonomía de los centros debiendo ponerse en relación con la disposición derogatoria única en la que se deroga expresamente el Decreto 49/2013, de 13 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid.

Dicho decreto (que no fue sometido a dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid) constaba de un artículo único en el que se recogía que: *“La Consejería con competencias en materia de educación podrá autorizar proyectos propiciados por centros autorizados por dicha Administración educativa que comporten una organización curricular de los módulos profesionales diferente de la fijada en la normativa que determina los currículos de los ciclos formativos de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid, siempre que queden garantizados los contenidos mínimos y las horas atribuidas a cada módulo profesional en los Reales Decretos que establecen los respectivos títulos, así como la duración total de los mismos.”*

Debe partirse del artículo 120 de la LOE que establece que los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y gestión (apartado 1); pueden elaborar un proyecto educativo y de gestión propios así como las normas de organización y funcionamiento (apartado 2). Igualmente pueden (apartado 4) adoptar

experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia y ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas. Si estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización pueden afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno.

A su vez el artículo 121 LOE regula los proyectos educativos de los centros que recogerán los valores, los objetivos y las prioridades de actuación. Asimismo, incorporarán la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa que corresponde fijar y aprobar al Claustro, así como el tratamiento transversal en las áreas, materias o módulos de la educación en valores y otras enseñanzas.

Añade que deberán tener en cuenta las características del entorno social y cultural del centro, recogerán la forma de atención a la diversidad del alumnado y la acción tutorial, así como el plan de convivencia y deberá respetar el principio de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos de la LOE y la LODE.

En el caso de los institutos de educación recogerán la especialización curricular en función de las alternativas establecidas en la LOE. Los centros docentes incluirán las singularidades curriculares y de organización y los correspondientes agrupamientos pedagógicos en su proyecto educativo.

Con carácter específico en relación con los centros donde se impartan enseñanzas de formación profesional el artículo 45 del Real

Decreto 1147/2011 recoge que los centros públicos y privados concertados disfrutarán de autonomía de organización y gestión de los recursos humanos y materiales.

El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes (vid. Dictamen 267/15, de 20 de mayo) recogió que la autonomía de los centros docentes reconocida por ley no alcanza a la posibilidad de proponer el currículo de asignaturas de libre configuración autonómica.

En este sentido ha de indicarse que los términos en los que se pronuncia el proyecto de decreto adolecen de una gran indefinición como es el caso de la “*concreción curricular*” a la que alude el artículo 27 apartados 2 y 4 así como los proyectos de innovación y emprendimiento del artículo 28 cuya finalidad no es esencialmente distinta de los fines, objetivos y principios de la formación profesional a los que se refieren los artículos 2 a 4 del proyecto de decreto y a los que el apartado 3 del artículo atribuye la finalidad de “*flexibilizar*” la oferta educativa.

De igual modo, el artículo 29 al contemplar los “*proyectos de autonomía de centro*” recoge la posibilidad de modificar los contenidos de los módulos profesionales, la carga lectiva semanal o la duración de los módulos a excepción de los incorporados en los planes de estudios.

El apartado 3 c) permite que los centros establezcan un plan de estudios que conduzca a la obtención de dos títulos. En la medida que esta previsión conecta con la obtención de títulos afectaría a las competencias del Gobierno de la Nación conforme el artículo 120.5 de la LOE.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El artículo 31 responde a la autonomía pedagógica a la que alude el artículo 8.5 y 6 del Real Decreto 1147/2011. Convendría aclarar a qué se refiere el precepto con la expresión “*departamentos didácticos*”.

En el artículo 32 se regulan las tutorías como complemento personalizado de la acción educativa siendo una figura contemplada en la normativa educativa y de la formación profesional dual.

El capítulo VI (artículos 33 a 36) regula el acceso, admisión y matrícula.

El artículo 33.2 reitera lo ya recogido en el artículo 10.3. La referencia al artículo 21 del Real Decreto 1147/2011 es superflua por cuanto ese precepto estatal recoge que las Administraciones educativas convocarán las pruebas de acceso habilitándolas para que: 1) establezcan criterios de admisión en los casos de demanda superior a la oferta; 2) regulen la exención de parte de las pruebas o del curso de formación en función de la formación previa acreditada por el alumnado. Por tanto no se puede hablar de una regulación general de esas pruebas sino de dos aspectos concretos que podrían, sobre todo el primero, regularse en el presente decreto sin remisiones a futuras normas que ralentizan la aplicación práctica de la norma y que van en contra de su finalidad de regular la materia de una forma completa.

El apartado 6 establece que, para acceder a los cursos de especialización, se requerirá poseer, al menos, un título de formación profesional de los establecidos en la norma por el (sic) que se regule cada curso de especialización. El artículo 27.3 c) del Real Decreto 1147/2011 establece que el real decreto que regule cada curso de especialización deberá especificar los títulos de formación que dan acceso al mismo.

En el artículo 34 se atribuye a la Consejería el establecimiento de procedimientos de admisión cuando la demanda supere a la oferta de

plazas según los criterios de prioridad establecidos en el proyecto y “*de acuerdo con las condiciones que el Gobierno determine reglamentariamente*”. Esta última referencia carece de sentido en una norma que es aprobada por el Consejo de Gobierno que puede establecer esas condiciones tal y como se recoge en los artículos siguientes.

El artículo 35 recoge los criterios de admisión y respeta criterios recogidos tanto en el Real Decreto 1147/2011 como en el Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento.

El artículo 36 permite la matriculación parcial en los módulos que tengan pendientes de superar a quienes hayan superado módulos profesionales. Responde a lo previsto en el artículo 48.3 del Real Decreto 1147/2011 si bien este lo prevé tan solo para los estudiantes que hayan superado esos módulos en otra Comunidad Autónoma con el fin de favorecer la movilidad. La norma sometida a dictamen lo amplía a quienes hayan superado módulos en la Comunidad de Madrid justificándolo en la necesidad de evitar la repetición de aprendizajes, si bien la explicación contenida en la memoria continúa aludiendo a la situación de los alumnos que hayan superado módulos en otras Comunidades Autónomas.

No obstante no queda claro a qué se refiere el precepto cuando alude a que se respetara la decisión del equipo docente del centro del que proceda el alumno en lo relativo a su promoción.

El apartado segundo del artículo 36.2 permite la matriculación de quienes habiendo solicitado la convalidación de módulos estén “*en condiciones de que dicha convalidación sea resuelta de forma estimatoria*”.

Esta previsión fue objeto de una salvedad por la Abogacía General que destacaba que el artículo 40 del Real Decreto 1147/2011 recoge un procedimiento de convalidación con silencio negativo por lo que la seguridad jurídica hace necesario que, hasta que no se resuelva la convalidación, no se proceda a la matrícula.

La Memoria no admite esa consideración esencial ( si bien confunde el precepto respecto del cual se formula al atribuirle al artículo 40) al destacar que el artículo 4.2 de la Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, por la que se establecen convalidaciones entre módulos profesionales de formación profesional del Sistema Educativo Español y medidas para su aplicación y se modifica la Orden de 20 de diciembre de 2001, por la que se determinan convalidaciones de estudios de formación profesional específica derivada de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, establece en su artículo 4.2 que la solicitud de convalidación a que se refiere el apartado anterior (convalidaciones no contempladas en esa orden o en la Orden 20 de diciembre de 2001, las cuales se resolverán con carácter individualizado por la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) se presentará ante la Dirección del centro docente en el que el alumnado se encuentra matriculado.

En realidad, más que ese supuesto específico de convalidación, sería aplicable el régimen general de convalidaciones que contempla el artículo 5 según el cual el alumnado presentará a la Dirección del centro docente en el que se encuentre matriculado la solicitud de convalidación o exención de los módulos profesionales que desee convalidar o eximir, antes del comienzo del curso escolar oficial a fin de completar o finalizar las enseñanzas de formación profesional en las que se haya matriculado. Para las solicitudes de convalidación que resuelva el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el plazo de

presentación de solicitudes estará comprendido entre la fecha de matriculación y el 15 de octubre. Excepcionalmente, cuando la matriculación se efectúe en período extraordinario, la solicitud se podrá realizar en el momento de hacerse efectiva dicha matriculación, en cuyo caso el director o directora remitirá inmediatamente la certificación que justifique esta circunstancia.

En todo caso y puesto que la competencia para regular el procedimiento de matriculación corresponde a la Comunidad de Madrid debería recogerse que, en estos casos, la matriculación queda supeditada a la obtención de la convalidación solicitada.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El capítulo VII se dedica a la evaluación (artículos 37 a 45).

En el artículo 39.2 se ha acogido la observación formulada por la Abogacía General sobre la necesidad de respetar lo establecido en el artículo 23.2 del Real Decreto 1147/2011 sobre el número de convocatorias.

El apartado 4 remite al desarrollo reglamentario por parte del consejero competente en materia de Educación del procedimiento para renunciar las convocatorias y la matrícula de todos o algunos de los módulos. Ahora bien, el artículo 51.7 del Real Decreto 1147/2011 alude a las “*condiciones*” de renuncia.

El artículo 42 contempla el reconocimiento del rendimiento académico mediante la concesión de “*menciones honoríficas, matrículas de honor y premios extraordinarios*”. Estos mecanismos entran dentro del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid y se utilizan también en otras Comunidades Autónomas como es el caso de la Orden EDU/1103/2014, de 17 de diciembre, por la que se regula el proceso de

evaluación y la acreditación académica del alumnado que curse las enseñanzas de Formación Profesional Básica en la Comunidad de Castilla y León, y se modifica la Orden EDU/2169/2008, de 15 de diciembre, por la que se regula el proceso de evaluación y la acreditación académica de los alumnos que cursen enseñanzas de formación profesional inicial en la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 43 en su apartado 3º contempla los certificados académicos oficiales cuya expedición atribuye a los centros docentes y les atribuye validez en todo el territorio nacional. A esta previsión formuló objeciones la Abogacía General al entender que, conforme el artículo 52.3 del Real Decreto 1147/2011 tales certificaciones deben ser expedidas por la Administración educativa.

Sin embargo esa observación no fue acogida, tal y como indica la Memoria sobre la base de los siguientes argumentos:

-Aplicación supletoria del Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria, que atribuye a los secretarios la competencia de expedir certificaciones.

-La Orden 2694/2009, de 9 de junio, por la que se regula el acceso, la matriculación, el proceso de evaluación y la acreditación académica de los alumnos que cursen en la Comunidad de Madrid la modalidad presencial de la formación profesional del sistema educativo establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

-Lo establecido para otras etapas educativas.

No obstante procede confirmar lo indicado por la Abogacía por dos motivos. El primero es que el artículo 53 del Real Decreto 1147/2011 es claro al indicar que: ***“Los certificados académicos serán expedidos por impresos oficiales normalizados, por la Administración educativa***

*en cuyo ámbito territorial se hayan cursado las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, previa solicitud de la persona interesada.”*

De otro lado, ha de recordarse que el artículo 43 atribuye la emisión de los certificados a los centros docentes y que el artículo 1.2 establece que el decreto comprende tanto a los centros públicos como a los privados que impartan enseñanzas de formación profesional. De esta forma se estaría habilitando a centros privados a emitir certificados con validez en todo el territorio nacional lo que choca con lo establecido en la legislación básica estatal.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

En el artículo 44 se regula la promoción y en su apartado 5º se permite la promoción a segundo curso en la formación profesional básica a los alumnos que tengan pendientes módulos asociados a unidades de competencia cuya carga lectiva semanal no supere las seis horas.

La Abogacía General formuló reparo a esta cifra toda vez que el artículo 23.4 del Real Decreto 127/2014 establece que:

*“El alumno o la alumna podrá promocionar a segundo curso cuando los módulos profesionales asociados a unidades de competencia pendientes no superen el 20% del horario semanal; no obstante, deberá matricularse de los módulos profesionales pendientes de primer curso. Los centros deberán organizar las consiguientes actividades de recuperación y evaluación de los módulos profesionales pendientes”.*

La Memoria no acepta esa observación ya que, según afirma, la carga lectiva semanal de la formación profesional básica en la

Comunidad de Madrid es de 30 horas y el 20% de 30 es 6. Además, esa regla ya aparecía en la Orden 1409/2015, de 18 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y considera la Memoria que la información al ciudadano debe ofrecerse de forma clara y concreta en tanto que reflejar un porcentaje “*genera una confusión innecesaria*”.

En realidad lo que genera confusión es utilizar criterios distintos de los establecidos en la normativa básica estatal a lo que cabe plantearse qué ocurre si un alumno que ha cursado el primer curso en una Comunidad Autónoma cuya carga lectiva semanal sea distinta a 30 horas pretende matricularse en el segundo curso en la Comunidad de Madrid.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El artículo 45 contempla el que las consejerías competentes en materia de Educación y Empleo colaboren para establecer el procedimiento para la emisión de certificados de profesionalidad a quienes hayan cursado estas enseñanzas y superado módulos profesional asociados a unidades de competencia pero no hayan obtenido un título.

Ante los términos generales en los que se pronuncia el precepto, frente a lo que es el mandato a las Administraciones laborales contenido en el artículo 52.6 del Real Decreto 1147/2011, convendría que el Consejo de Gobierno fijase un plazo a esas consejerías para que se apruebe ese procedimiento dado que esos certificados pueden ser esenciales para que esas personas puedan incorporarse al mercado laboral.

El capítulo VIII (artículos 46 y 47) se dedica a la atención a la diversidad, información y orientación. En concreto el artículo 46

establece la prestación de una especial atención a las personas con discapacidad y el artículo 47 contempla la información y orientación académica y profesional.

Llama la atención el que en este capítulo no se recoja referencia alguna a la igualdad entre hombres y mujeres conforme los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (como sí recoge el artículo 3.2 del Real Decreto 1147/2011) y a lo dispuesto en las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación Sexual en la Comunidad de Madrid.

En la disposición adicional única se recogen las titulaciones equivalentes a efectos de acceso a la formación profesional en concordancia con lo establecido en la disposición adicional 3ª del Real Decreto 1147/2011.

No se acogen las observaciones de la Abogacía General en relación al título de graduado escolar puesto que la equivalencia que recoge la disposición adicional 31ª de la LOE lo es a efectos profesionales y no académicos. Tampoco lo relativo a los títulos de técnico superior y equivalente y de bachiller así como las titulaciones declaradas equivalentes por la disposición adicional 33ª de la LOE ya que esas equivalencias estarían recogidas en el artículo 33.1 y el apartado 3º de la disposición adicional única.

Cabe recordar que el Consejo de Estado en su Dictamen 1243/2011 de 21 de julio, en relación al proyecto del posterior Real Decreto 1147/2011, indicó que el Consejo no alcanzaba a valorar si las equivalencias previstas en la disposición adicional 3ª tenían sentido en todo caso, lo cual se dejaba a la garantía técnica del Ministerio.

A esa conclusión se añade en el presente caso que la regulación de estas equivalencias a las que se suma lo previsto en el Real Decreto 1147/2011 y las remisiones que efectúa el proyecto de decreto a la LOE pueden dar lugar a un resultado contrario a las exigencias de buena regulación y seguridad jurídica.

La disposición derogatoria única contiene una cláusula derogatoria general de todas las normas que sean contrarias a su contenido y una específica del Decreto 49/2013.

La disposición final 1ª recoge la tradicional habilitación a la potestad reglamentaria del consejero competente en materia de educación para dictar normas en desarrollo del decreto. Se recoge una previsión relativa a los procedimientos que se tramiten de forma electrónica que encontraría mejor cabida en la normativa que regulase ese tipo de procedimientos en la Comunidad de Madrid.

Por último, la disposición final 2ª contempla la entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

#### **QUINTA.- Cuestiones de técnica normativa.**

El proyecto de Decreto sometido a dictamen se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 a las que se remite el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (apartado 4.1).

No obstante, procede efectuar algunas observaciones.

En la parte expositiva se recoge que el Real Decreto 1147/2011 “*ha sido modificado en algunos aspectos*” por la Ley Orgánica 8/2013. Esta afirmación es incorrecta, las leyes no dan nueva redacción a preceptos reglamentarios que son normas aprobadas por otro poder del Estado, tal y como se puede comprobar en las disposiciones finales 1ª a 3ª de la Ley Orgánica 8/2013 que modifican otras leyes orgánicas. Cuestión distinta es que una regulación legal desplace normas reglamentarias en virtud del principio de jerarquía normativa y que ordene al Gobierno su desarrollo reglamentario tal y como hace la disposición final 4ª de dicha Ley Orgánica.

Conforme la Directriz 72 debe citarse en la parte expositiva el artículo 27 de la Constitución Española.

Asimismo, la formula promulgatoria recoge la expresión “*oída la Comisión Jurídica Asesora*”. Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “*oída*” y “*de acuerdo*”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto.

Ha de destacarse que el proyecto efectúa excesivas remisiones a desarrollos reglamentarios, bien del propio Gobierno bien del consejero competente en materia de educación, así los artículos 6.3, 7.3, 10.3, 14.6, 28.5, 34, 36.4, 39.3 y 44.2. Estas remisiones y el que se mantengan todas las normas vigentes a excepción del Decreto 49/2013 puede originar inseguridad jurídica y se opone a la finalidad de evitar la dispersión normativa que, según la parte expositiva, es una de las finalidades del proyecto de decreto.

En el artículo 2 c) debe revisarse su redacción ya que es ilógico emplear un punto y seguido para, a continuación, recoger una locución conjuntiva.

No parece correcta la puntuación del artículo 20.1 b) y en el apartado 2 de ese precepto existe una errata ya que “*tiene*” debería ir en plural puesto que el sujeto es “*personas*”.

En el artículo 21.4 falta un artículo delante de “*formación*”.

Debería mejorarse la redacción de los artículos 23.7 y 24.1.

En el último párrafo del apartado 6 del artículo 25 convendría utilizar un verbo.

En el artículo 29.3 a) falta un artículo delante de “*Proyecto*”.

En el artículo 33.6, “*el*” debe ser sustituido por “*la*”, es decir, “(...) *se requerirá poseer, al menos, un título de formación profesional de los establecidos en la norma por la que se regule cada curso de especialización.*”

En el artículo 36 no deberían recogerse explicaciones de la finalidad de la regulación conforme establece la Directriz 26, aun cuando sea cierto que el Real Decreto 1147/2011 incurre en ese defecto.

Debe revisarse la puntuación del artículo 44.2.

En relación con la aprobación del decreto debe corregirse la firma del presidente de la Comunidad de Madrid de conformidad con el Real Decreto 254/2019, de 12 de abril (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2019).

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, algunas 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 regula la ordenación y organización de la formación profesional.

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

Madrid, a 27 de junio de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 280/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación e Investigación

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid