

Dictamen nº: **246/23**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **11.05.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de mayo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 67/2021, de 28 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 18 de abril de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 212/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

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

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en el Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen, según se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto modificar el Decreto 67/2021, de 28 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Guía en el medio natural y de tiempo libre (en adelante, Decreto 67/2021), en el concreto aspecto de la distribución y asignación horaria de los módulos profesionales de “Técnicas de equitación” y “Guía ecuestre”, con el objetivo de asegurar un mayor rendimiento en el proceso de aprendizaje del alumnado y optimizar la eficiencia de los recursos de los centros docentes.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un único artículo con siete apartados y una parte final, que contiene tres disposiciones finales.

Así, el artículo único en su apartado uno, contiene la modificación del artículo 6 del Decreto 67/2021, relativo a la “Organización y distribución horaria”. El apartado dos modifica la duración recogida en el anexo I correspondiente al módulo profesional “Técnicas de equitación” (código 1325); el tres modifica la duración recogida en el anexo I correspondiente al módulo profesional “Guía ecuestre” (código 1327); el cuatro modifica la duración recogida en el anexo I correspondiente al módulo profesional “organización de itinerarios” (código 1329); el cinco

modifica la duración recogida en el anexo I correspondiente al módulo profesional “Técnicas de tiempo libre” (código 1335); el seis modifica la duración recogida en el anexo I correspondiente al módulo profesional “Técnicas de natación” (código 1336); y el siete y último, modifica el anexo III, sobre “Organización académica y distribución horaria semanal”.

En cuanto a las tres disposiciones de la parte final, éstas vienen referidas a la implantación del currículo a partir del curso 2023-2024; a la habilitación del titular de la consejería competente en materia de Educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de esta norma; y a la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, respectivamente.

TERCERO.- Contenido del expediente.

El expediente administrativo remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos acompañados de un índice.

- Proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 4 de abril de 2023, elaborada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

- Versiones precedentes de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fechas 18 de noviembre de 2022, 13 de febrero y 16 de marzo de 2023, junto con los textos del proyecto en la redacción correspondiente a las indicadas fechas.

- Informe 80/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 16 de diciembre de 2022.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, firmado el 5 de diciembre de 2022 por la directora general de Infancia,

Familia y Fomento de la Natalidad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informe de impacto por razón de género de la directora general de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, fechado el 12 de diciembre de 2022.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 12 de diciembre de 2022, de la directora general de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informes sobre el proyecto de decreto, emitidos por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, todos ellos sin observaciones. En concreto, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 12 de diciembre de 2022; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 16 de diciembre de 2022; de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 18 de diciembre de 2022; de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 5 de diciembre de 2022; de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 7 de diciembre de 2022; de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 16 de diciembre de 2022; de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 13 de diciembre de 2022; y finalmente, de la Consejería de Sanidad, de 13 de diciembre de 2022.

- Dictamen 1/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 12 de enero de 2023, así como el voto particular conjunto de las consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las centrales sindicales de la misma fecha.

- Resolución de 2 de febrero de 2023 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, por la que se acuerda someter el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública.

- Escritos de alegaciones presentadas por el jefe del Departamento de Educación Física del IES León Felipe, de Torrejón de Ardoz, de 24 de febrero de 2023; por el jefe del Departamento de Actividades Físico Deportivas del IES La Dehesilla, de Cercedilla, de 6 de marzo de 2023, y por el director del IES Ciudad Escolar, de Madrid, de 6 de marzo de 2023.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 21 de marzo de 2023.

- Informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 30 de marzo de 2023, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid.

- Publicación en el BOE de 27 de febrero de 2020, del Real Decreto 402/2020, de 25 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre y se fijan los aspectos básicos del currículo.

- Publicación en el BOCM de 7 de mayo de 2021, del Decreto 67/2021, de 28 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre.

- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 12 de abril de 2023, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

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 vicepresidente y consejero de Educación y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El decreto proyectado modifica un decreto previo -el Decreto 67/2021- que, a su vez, fue promulgado conforme al Real Decreto 402/2020, de 25 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en Guía en el medio natural y de tiempo libre y se fijan sus enseñanzas mínimas, el cual fue dictado en ejecución del artículo 39.6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Así pues, se trata de una modificación de un reglamento ejecutivo y, por tanto, es de aplicación lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012): *“se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*.

En consecuencia, el decreto proyectado modifica un decreto previo (Decreto 67/2021) sobre el cual ya nos pronunciamos en el dictamen 184/21, de 20 de abril.

En concreto, corresponde dictaminar al Pleno, a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, las sentencias de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y de 22 de mayo de 2018 (recurso de casación n.º 3805/2015). Esta última destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria, poniendo en valor la independencia del órgano informante respecto del propio gobierno y declara que *“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, lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

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

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el

procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

SEGUNDA.- Habilitación legal y título competencial.

La Educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1 regla 30ª de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas en la *“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”*, pudiendo las comunidades autónomas dentro del marco de dicha legislación básica, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación tiene carácter compartido. 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 (...) correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

En el ejercicio de su competencia exclusiva, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), parcialmente modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.

En lo que ahora interesa, su artículo 6.3, dispone que con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que

constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

En el artículo 39.3 señala que *“la formación profesional en el sistema educativo comprende los ciclos formativos de grado básico, de grado medio y de grado superior, así como los cursos de especialización. Todos ellos tendrán una organización modular, de duración variable, que integre los contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales”*. Por su parte, el apartado 4 del mismo artículo refleja que *“los títulos de formación profesional estarán referidos, con carácter general, al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. El currículo de estas enseñanzas se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional...”*.

Y el propio artículo 39 en su apartado 6 dispone que el Gobierno de la Nación, previa consulta a las comunidades autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas.

Más recientemente, se ha aprobado la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, cuyo artículo 5.1 define el Sistema de Formación Profesional como *“el conjunto articulado de actuaciones dirigidas a identificar las competencias profesionales del mercado laboral, asegurar las ofertas de formación idóneas, posibilitar la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, el reconocimiento de las competencias profesionales, y poner a disposición de las personas un servicio de orientación y acompañamiento profesional que permita el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos”*.

Asimismo, su artículo 27.1 a) establece que los títulos serán homologados por la Administración General del Estado, siempre que

incluyan, al menos, un resultado de aprendizaje vinculado a un elemento de competencia y estén recogidos en el Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional.

A nivel reglamentario, el Estado aprobó el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, dispone en el artículo 8 que sean las Administraciones educativas las que, respetando lo previsto en dicha norma y en aquellas que regulan los títulos respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de Formación Profesional.

Así las cosas, en relación con la titulación que nos ocupa, se aprobó el ya citado Real Decreto 402/2020, de 25 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en Guía en el medio natural y de tiempo libre y se fijan sus enseñanzas mínimas, disponiendo en su artículo 10.2 que *“Las administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes, respetando lo establecido en este real decreto y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio”*. Además, en la disposición final tercera se establece que las Administraciones educativas implantarán el nuevo currículo de estas enseñanzas en el curso escolar 2021-2022.

El título competencial que habilita a la Comunidad de Madrid es pues, el de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, ex artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por mor del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollan.

En el ejercicio de la mencionada competencia, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 63/2019, de 16 de julio, por el que se regula la ordenación y organización general de la formación profesional en

la Comunidad de Madrid; y en la materia que nos ocupa, aprobó el ya citado Decreto 67/2021, que ahora se pretende modificar.

Por lo que, en definitiva, al tratarse de una norma modificativa de otra anterior, resulta que el título competencial que lo habilita es el mismo que la norma que pretende modificar.

Por último, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, quien tiene reconocida de forma genérica y ordinaria, 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 por 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 (Ley 1/1983).

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, al ser el mismo rango de la norma que modifica, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983.

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

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

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

(en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

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

Así, se ha aprobado el plan normativo para la XII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que no incluye el proyecto de decreto que venimos analizando. Esta falta de inclusión en el plan normativo, obliga, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 el Decreto 52/21, a justificarlo en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y a indicar *“si la norma debe someterse a evaluación ex post por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como, los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”*.

La justificación que respecto de lo primero se hace en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo es adecuada y se basa en la experiencia adquirida en el pasado curso académico, aludiendo a que la modificación *“ha surgido de la necesidad de mejorar el rendimiento del proceso de enseñanza y aprendizaje, así como, de los espacios requeridos, una vez implantando el ciclo formativo en el curso 2021-2022, y, por tanto, fue posterior a la fecha del Acuerdo por el que se aprobó el Plan Normativo”*.

En cuanto a la evaluación *ex post* de la norma, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, como es el caso. Y, además, el artículo 6.1 i) del Decreto 52/21 señala respecto de la Memoria ejecutiva, que *“en su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post”*.

A tal efecto, la Memoria indica que *“no se considera que sea precisa una evaluación ex post, puesto que no se ha establecido la misma, según el artículo 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo”*.

Llama la atención este argumento que no supone ninguna explicación con respecto a la exclusión de la evaluación *ex post* en este caso. En efecto, como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 480/22 y 492/22, de 19 de julio, entre otros, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa con cierta relevancia en el sistema educativo. No puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro.

Se observa que, en virtud del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid que se pronuncia en análogos términos a lo expresado en líneas anteriores, con cita de la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora, requiriendo una justificación sobre la exclusión de la evaluación *ex post* respecto a este proyecto, se ha añadido en la Memoria que *“no obstante, la evolución de las enseñanzas, las necesidades formativas de los sectores profesionales relacionados con estas enseñanzas y las aportaciones de los centros docentes, hechas a través de proyectos de autonomía, servirán de referencia para valorar la adecuación de esta norma y su posible actualización”*. Dicha explicación, en nuestra

opinión, lejos de justificar la exclusión de evaluación *ex post*, viene a señalar de una manera genérica que dicha evaluación parece necesaria y que en cierto modo sí se va a realizar.

Por ello, entendemos que debería aclararse este extremo.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública porque su objeto es modificar el Decreto 67/2021, que regula el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio conducente al título Técnico en Guía en el medio natural y de tiempo libre. Y *“este desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de ampliación y complemento del correspondiente currículo, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal y, por tanto, responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1.ª y 30.ª de la Constitución Española (...)”*.

Asimismo, justifica la omisión del trámite de consulta pública en que *“la presente propuesta normativa no presenta un impacto significativo en la actividad económica, ya que el objeto de la misma es la implantación de un plan de estudios de unas enseñanzas postobligatorias, 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”*.

Así las cosas, dado que el proyecto de decreto modifica el plan de estudios en un aspecto puntual y parcial se estima que la justificación

relativa a la omisión de este trámite, es adecuada y se encuentra amparada por lo dispuesto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y en el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta las competencias en la materia conforme al Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 13 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

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

Se observa que se han elaborado hasta ahora, cuatro memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la última fechada el 4 de abril de 2023. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. Así como lo relativo a los principios de buena regulación y las principales novedades de la norma proyectada. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

- Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario.

En cuanto al impacto económico, la norma proyectada pretende reorganizar la distribución de los módulos profesionales en los dos cursos del plan de estudios, así como la asignación horaria semanal de algunos de los módulos profesionales contenidos en el mismo. Todo lo cual mejorará la eficiencia de los recursos y la eficacia en los procesos de enseñanza y aprendizaje del ciclo formativo.

La Memoria también analiza el efecto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

En cuanto a su efecto sobre la competencia, indica que cualificar al alumnado para desempeñar una profesión en el sector de la actividad física y ocio, mejora de manera directa, las perspectivas de empleo de los futuros titulados en la región, así como la futura labor y calidad de los servicios que se prestan en relación con la actividad de las empresas de estos sectores.

En relación con el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad, refiere que la oferta de este ciclo formativo por los centros docentes, tanto públicos como privados, está sometida a autorización y control por parte de la Administración educativa, puesto que para poder conducir al título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre, la formación debe garantizar el cumplimiento de la normativa

básica y del currículo. Esto hace que la libertad de mercado a la hora de ofrecer estas enseñanzas se encuentre limitada por la normativa educativa en esta materia, incidiendo solamente en aspectos de organización del currículo que deben cumplir los centros docentes y que, por la flexibilidad planteada, permite optimizar los recursos y ofertar las enseñanzas con mayor garantía de calidad.

- Por lo que se refiere al impacto presupuestario, la Memoria destaca que este proyecto no representa ningún coste adicional porque no incide en la implantación del ciclo formativo que ya está en funcionamiento desde el curso 2021-2022. Y tampoco supone ningún coste adicional en recursos humanos, puesto que no se produce ningún cambio que afecte a las necesidades de profesorado.

Concluye diciendo que las modificaciones propuestas sólo afectan a la distribución horaria de los módulos profesionales y su ubicación en el primer o segundo curso. Esta nueva distribución no comporta variaciones en las cargas horarias de los cuerpos docentes que imparten en el título, ya que la especialidad de Educación Física, de los cuerpos de Catedráticos de Enseñanza Secundaria y de Profesores de Enseñanza Secundaria, es la que tiene atribución docente en los módulos que pierden horas y también en los que las ganan, por lo que no tiene implicación presupuestaria. Por último, se indica que el proyecto normativo no implica la creación de nuevas cargas administrativas, además de las que ya existen.

- La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad.

Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la

Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Sobre este particular, la Memoria indica –erróneamente– que el proyecto normativo “*no genera ningún impacto*” en este ámbito, tal como se refleja en el informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad. Sin embargo, el último párrafo de este informe, pone de manifiesto literalmente que el proyecto “*es susceptible de generar un impacto positivo*” en materia de familia, infancia y adolescencia, en la medida que las modificaciones introducidas tienen como objetivo asegurar un mayor rendimiento en el proceso de aprendizaje y, al mismo tiempo, optimizar la eficiencia de los recursos de los centros docentes.

En este sentido, convendría corregir este aspecto en la Memoria definitiva.

Consta, asimismo, el examen del impacto por razón de género y el de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Sobre el impacto por razón de género, la Memoria afirma que el proyecto de decreto generará un impacto positivo. Y por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo en este ámbito; con remisión en ambos casos, a sendos informes de la Dirección General de Igualdad, de 12 de diciembre de 2022.

La Memoria contiene, también, la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma, recogiendo las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han

sido acogidas o no por el órgano proponente, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

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

En cumplimiento de esta previsión, han emitido informes, la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Asimismo, conforme a lo establecido en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el llamado informe de coordinación y calidad normativa, por la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Conforme al artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y al artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha evacuado informe por las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, todos ellos, sin observaciones.

Igualmente, y a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 12 de enero de 2023, en el que no se efectúan observaciones materiales, sino observaciones ortográficas, erratas y sugerencias de mejora de la redacción, que según se dice han sido mayoritariamente atendidas. A

dicho dictamen se formuló un voto particular por las consejeras representantes de CCOO del profesorado y de las centrales sindicales.

En este punto del *iter* procedimental, conviene aludir al Consejo de Formación Profesional, órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional, creado y regulado por el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, y al que el informe de calidad normativa se refiere, para sugerir que se recabe su parecer. Pues bien, el artículo 2 establece entre sus funciones la de elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional. Respecto de ello, se indica en la Memoria que el dictamen de ese órgano no tiene carácter preceptivo.

De otra parte, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 30 de marzo de 2023 se emitió el informe por el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, algunas de las cuales se han atendido, según resulta de la Memoria y, en otro caso, se ha ofrecido la correspondiente justificación al efecto.

Por último, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha evacuado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la norma, el 21 de marzo de 2023, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de 2 de febrero de 2023 del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web de la Comunidad de Madrid, con un plazo para presentación de alegaciones de 15 días hábiles.

Una vez practicado el referido trámite, se han recibido alegaciones al proyecto de decreto provenientes todas ellas de institutos de Enseñanza Secundaria de diversos municipios. La Memoria las analiza y señala los motivos por los que no se atienden, entre otros porque el proyecto permite que los centros, en el ejercicio de su autonomía, podrán organizar la impartición de determinados módulos profesionales por cuatrimestres, dentro del calendario escolar establecido para las enseñanzas de formación profesional.

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

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, según recoge su título, modifica el Decreto 67/2021, por el que se establece el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de “Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre”.

En consecuencia, el proyecto que ahora se dictamina, pretende una modificación puntual del decreto vigente, en concreto, del artículo 6 que se modifica íntegramente, relativo a la duración de los módulos recogidos en el anexo I, y del anexo III en su totalidad.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único con siete apartados, y una parte final con tres disposiciones finales.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (Acuerdo de 2005), por el que se aprueban las directrices de técnica normativa.

Respecto al marco normativo que en aquélla se cita, ya señalamos en nuestro dictamen 184/21 relativo al proyecto de decreto que ahora se pretende modificar, y ahora reiteramos, que sería necesaria la cita del decreto autonómico relativo a la Formación Profesional, esto es, el Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid. En consecuencia, es preciso añadir un nuevo párrafo a continuación del que se menciona el real decreto estatal.

Por lo demás, y sin perjuicio de lo que señalaremos después en las cuestiones de técnica normativa, la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio. De esa manera, describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger adecuadamente la fórmula de promulgación, con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

En cuanto a la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, se observa que se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a la cita de los trámites más relevantes. En línea con el criterio mantenido reiteradamente por esta Comisión Jurídica Asesora, a la hora de mencionar dichos trámites bastaría con referir los más relevantes, entre los que se encuentran el de información pública, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el dictamen del Consejo Escolar.

Por lo que se refiere ya a la parte dispositiva, esta viene dada por el artículo único por el que se modifica el Decreto 67/2021, de 28 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre.

El apartado uno es relativo a la modificación del artículo 6 del decreto actual, que establece la organización y distribución horarias.

La redacción que se propone es clara y precisa, disponiendo que los módulos del ciclo formativo se organizarán en dos cursos académicos, con la distribución, duración y asignación horaria semanal que se concretan en el anexo III del texto, que lógicamente también se modifica.

Asimismo, el apartado 2 del artículo 6 habilita a los centros para que puedan organizar su impartición en trimestres o cuatrimestres, siempre que se garantice la duración asignada para cada uno de ellos.

El anexo III de la norma proyectada enumera los módulos profesionales y concreta el número total de horas de cada currículo, su distribución en los dos cursos académicos y el número de horas lectivas de cada semana (30).

En suma, pues, el proyecto respeta la duración de 2000 horas establecida en el artículo 2 del Real Decreto 402/2020, por lo que ningún reproche jurídico merece esta nueva redacción tanto del artículo 6 como del anexo III.

Los apartados dos a siete del artículo único se ocupan de modificar la duración de los módulos profesionales.

Si comparamos lo que se propone ahora con la distribución anterior, se resume en que los dos módulos de equitación (que tenían asignadas 195 y 130 horas) pierden peso en el total del currículo, y ahora son 135 y 70 horas; y, además, se reorganizan pasando ambos módulos al primer curso académico. A consecuencia de lo cual, los módulos de tiempo libre y natación resultan favorecidos con un incremento sustancial de horas lectivas que pasan a 195 y 100 horas, respectivamente.

Todos estos cambios se justifican adecuadamente en el apartado 3.2 de la Memoria: el módulo de «Guía ecuestre» pasa del segundo curso al primero, lo que hace necesario un reajuste de la distribución. Por otro lado, se ha tenido en cuenta que al coincidir en el mismo curso con «Técnicas de equitación», cuyos resultados de aprendizaje son complementarios con aquel, la carga horaria puede reducirse. Esta reducción favorece una mayor asignación en módulos profesionales de importante peso en el curso de primero, como son «Técnicas de natación» o «Técnicas de tiempo libre».

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene, como ya dijimos, tres disposiciones finales.

La disposición final primera prevé la implantación de estas modificaciones curriculares precisando que “*serán de aplicación a los grupos que comiencen a cursar el ciclo formativo*” a partir del curso académico 2023-2024.

La disposición final segunda contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada, el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las ya citadas directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Por ello, hemos de efectuar las siguientes observaciones.

La primera es la relativa al uso de mayúsculas y minúsculas en todo el texto que ha de revisarse. El dictamen del Consejo Escolar ya realizó la corrección ortográfica sobre la expresión “*medio natural y tiempo libre*” que adjetiva al “*Técnico en Guía*”, que, no obstante, no se ha incorporado a algunas partes del texto. Por tanto, ha de unificarse el empleo de la mayúscula inicial de dicha expresión en todo el texto, utilizando la redacción empleada en el título publicado en el boletín oficial: Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre.

En la parte expositiva, la mención a la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo*, debe corregirse y citarse de forma completa: *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. Lo mismo para la *Constitución*, que debe citarse como *Constitución Española* que es su denominación oficial.

En el párrafo segundo de la parte expositiva figura “*Comunidades Autónomas*” y ha de figurar en minúsculas: *comunidades autónomas*.

En la parte expositiva, aparece el término “*públicas*”, que debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e “*información pública*”, ya que dicha calificación solo se aplica a este último trámite.

De conformidad con lo dispuesto en la directriz 102 que impone la adecuación de los textos a las normas lingüísticas y ortográficas de la Real Academia Española, en el actual párrafo once de la parte expositiva, debe separarse con punto y aparte, y abrir un nuevo párrafo, la frase encabezada con “*Por otro lado,*” pues se refiere a otros trámites distintos - informes de coordinación y calidad normativa y de la Abogacía General- de los descritos en la frase anterior. Además, con ello se facilita la lectura rápida y la mejor comprensión del texto.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 67/2021, de 28 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de

estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre.

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

Madrid, a 11 de mayo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 246/23

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades

C/ Alcalá 30-32, 2ª planta – 28014 Madrid