

Dictamen n.º: **405/23**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.07.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de julio de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en Panadería y bollería artesanales”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de julio de 2023 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 399/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

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

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 27 de julio de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto, según explicita la parte expositiva, establecer las características generales del curso de especialización en Panadería y bollería artesanales y fijar como elementos curriculares los establecidos en el Real Decreto 482/2020, de 7 de abril, por el que se establece el Curso de especialización en Panadería y bollería artesanales y se fijan los aspectos básicos del currículo, y se modifica el Real Decreto 651/2017, de 23 de junio, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Acondicionamiento Físico y se fijan los aspectos básicos del currículo (en adelante, Real Decreto 482/2020), para que pueda ser impartido en los centros docentes, públicos y privados, de la Comunidad de Madrid, debidamente autorizados para ello. Asimismo, concreta las especialidades y titulaciones requeridas para el acceso al curso de especialización, así como los requisitos de los centros necesarios para impartir esta formación y su organización y las competencias docentes del profesorado que lo impartirá, y la posibilidad de exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

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

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

Artículo 2.- Señala los referentes de la formación.

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

Artículo 4.- Se dedica al currículo.

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

Artículo 6.- Establece la organización y distribución horaria.

Artículo 7.- Se refiere a la enseñanza semipresencial.

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

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

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

Artículo 11.- Se refiere a la exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales, la primera relativa a la implantación de las enseñanzas a partir del curso escolar 2023-2024; la segunda contempla la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo y la tercera referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

- Anexo I.- Relativo al módulo profesional incorporado por la Comunidad de Madrid, “*Formación en centros de trabajo*”.

- Anexo II.- Referido a organización académica y distribución horaria semanal.

- Anexo III.- Establece el cuadro de distribución horaria del curso de especialización impartido en un cuatrimestre.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Certificado de autenticación del expediente.
2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 20 de febrero de 2023, realizada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento n.º 1 del expediente).
3. Primera versión del proyecto de decreto (documento n.º 2 del expediente).
4. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 28 de febrero de 2023, firmada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento n.º 3 del expediente).
5. Segunda versión del proyecto de decreto (documento n.º 4 del expediente).

6. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 27 de marzo de 2023, suscrita por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento n.º 5 del expediente).

7. Tercera versión del proyecto de decreto (documento n.º 6 del expediente).

8. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 18 de abril de 2023, realizada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento n.º 7 del expediente).

9. Cuarta versión del proyecto de decreto (documento n.º 8 del expediente).

10. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 4 de mayo de 2023, realizada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento n.º 9 del expediente).

11. Quinta versión del proyecto de decreto (documento n.º 10 del expediente).

12. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 5 de junio de 2023, realizada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (documento n.º 11 del expediente).

13. Sexta versión del proyecto de decreto (documento n.º 12 del expediente).

14. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 20 de junio de 2023, realizada por el director general de Educación Secundaria,

Formación Profesional y Régimen Especial (documento n.º 13 del expediente).

15. Séptima versión del proyecto de decreto (documento n.º 14 del expediente).

16. Informe 21/2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 17 de marzo de 2023 (documento n.º 15 del expediente).

17. Informe de la directora general de Igualdad, de 23 de febrero de 2023, de impacto en materia de género (documento n.º 16 del expediente).

18. Informe de 27 de febrero de 2023 de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento n.º 17 del expediente).

19. Informe de la directora general de Igualdad, de 23 de febrero de 2023, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género (documento n.º 18 del expediente).

20. Escritos relativos a la no realización de observaciones al proyecto de las distintas secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid: de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 28 de febrero de 2023; de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 28 de febrero de 2023; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de marzo de 2023; de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 3 de marzo de 2023; de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 1 de marzo de 2023; de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 23 de febrero de 2023 y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 27 de febrero de 2023. Además, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad formuló algunas observaciones de índole formal

en su informe de 2 de marzo de 2023 (documentos 19 a 26 del expediente).

21. Dictamen 19/2023, de 30 de marzo, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento nº 27 del expediente).

22. Escrito de 5 de abril de 2023 de la presidenta del Consejo Escolar remitiendo el voto particular emitido al Dictamen 19/2023 (documento nº 28 del expediente) y el voto particular conjunto formulado por las dos consejeras representantes de CC.OO. en la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento nº 29 del expediente).

23. Informe favorable al proyecto de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 28 de marzo de 2023 (documento nº 30 del expediente).

24. Informe de 10 de abril de 2023 de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades (documento nº 31 del expediente).

25. Informe de la directora general de Recursos Humanos de la entonces Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 28 de abril de 2023 (documento nº 32 del expediente).

26. Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 4 de mayo de 2023, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto (documento nº 33 del expediente).

27. Alegaciones formuladas durante el trámite de información pública por CCOO de Madrid (documentos nº 34 y 35).

28. Informe de la Secretaría General Técnica de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 7 de junio de 2023 (documento n.º 36 del expediente).

29. Informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades de 15 de junio de 2023, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid (documento n.º 37 del expediente).

30. Texto del Real Decreto 482/2020, según aparece publicado en el Boletín Oficial del Estado de 13 de mayo de 2020 (documento n.º 38 del expediente).

31. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 12 de julio de 2023, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de*

reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”; y a solicitud del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: “Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas no ha resultado pacífica, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso n.º 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el*

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

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

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

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

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

La Educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las

comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española)... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

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

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

- La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de

diciembre, que en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las que oferta el sistema educativo.

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

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

Además, el artículo 42.2 en su párrafo segundo establece que “*los ciclos formativos de grado medio y de grado superior y cursos de especialización tendrán carácter modular*” y en su párrafo cuarto que

“los cursos de especialización complementarán o profundizarán en las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno se determine”.

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

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

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

2. El contenido básico del currículo, que deberá mantenerse actualizado por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, definirá las enseñanzas mínimas y tendrá por finalidad

asegurar una formación común y garantizar la validez estatal de los títulos, certificados y acreditaciones correspondientes.

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

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

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

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

“1. Los cursos de especialización tienen por objeto complementar y profundizar en las competencias de quienes ya disponen de un título de formación profesional o cumplan las condiciones de acceso que para cada uno de los cursos se determinen.

2. Los cursos de especialización:

a) Tendrán carácter modular.

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

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

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

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

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

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

la Administración competente y pasará a formar parte de su proyecto educativo.

El artículo 118 regula la oferta de cursos de especialización y prevé que las administraciones educativas garantizarán la suficiencia de una oferta diversificada y gratuita de cursos de especialización, respondiendo a las necesidades formativas y las demandas de su entorno productivo, *“oído el órgano territorial consultivo creado al efecto, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 23 de esta disposición”*.

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

- El ya citado Real Decreto 482/2020, cuyo artículo 9.2 establece que: *“Las administraciones educativas podrán implantar de manera íntegra el curso de especialización objeto de este real decreto en cuanto a diseño curricular y duración. En caso de optar por complementar el currículo básico en el marco de sus competencias se regirán por lo dispuesto en el artículo 6.3 y 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”*.

- Desde el punto de vista económico, también se presta atención a este tipo de formación, por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que prevé en su artículo 72.a) la constante y necesaria adecuación de la oferta formativa a las competencias profesionales demandadas por el sistema productivo y por la sociedad, mediante un sistema ágil de actualización y adaptación del Catálogo Nacional de las

Cualificaciones Profesionales y de los títulos de Formación Profesional y certificados de profesionalidad.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a la que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del curso de especialización en Panadería y Bollería artesanales para el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en cuanto que las mismas se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

Además, debe tenerse en cuenta el Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2019), cuyo artículo 23 se refiere a los cursos de especialización y dispone en su apartado 5 que *“la Comunidad de Madrid desarrollará los planes de estudios correspondientes a los cursos de especialización que se establezcan en disposiciones estatales y se adecúen a los sectores productivos y a las demandas laborales de la región”*. El apartado 6 añade que *“la consejería competente en materia de educación determinará la oferta de los cursos de especialización, cuyo plan de estudios esté aprobado en la Comunidad de Madrid, en los centros docentes públicos que tengan implantados ciclos formativos que*

conduzcan a títulos de formación profesional que den acceso a dichas enseñanzas” y en su apartado 7 que “la consejería competente en materia de educación autorizará a los centros docentes para impartir cursos de especialización a los que se refiere el apartado cinco, siempre que se reúnan los requisitos generales establecidos reglamentariamente para impartir enseñanzas de formación profesional y tengan autorización para impartir alguno de los ciclos formativos que den acceso al curso de especialización correspondiente, así como los requisitos específicos que determine la normativa por la que se establezca cada uno de los cursos o programas de especialización y su plan de estudios correspondiente”.

La interpretación sistemática de los artículos 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, 72.a) de la Ley 2/2011, 8 del Real Decreto 1147/2011, 8 y 23 del Decreto 63/2019 y 9.2 del ya citado Real Decreto 482/2020, permiten afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

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

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

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

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

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

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

Considerando la fecha en la que se empezó a tramitar el proyecto de decreto, habrá que estar al plan normativo para la XII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de

noviembre de 2021, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XII Legislatura, a diferencia de los planes normativos anteriores, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 126 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

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

En relación con el proyecto, se observa que inicialmente no se estimó necesaria la evaluación *ex post*, si bien tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que estimó necesaria completar la Memoria para ofrecer una mayor justificación sobre la innecesariedad de la evaluación *ex post* del proyecto, la última Memoria señala que *“se propone evaluación del proyecto normativo, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, aunque no se haya considerado la evaluación ex post en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021 por el que se aprobó el Plan Normativo para la XII legislatura. Se valorará el impacto sobre la economía atendiendo a la evolución del número de alumnos que se interesan por este curso de especialización, medido por el número de alumnos matriculados en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, el número de alumnos que logran superarlo y su*

inserción laboral en el mercado de trabajo”, lo que parece una justificación coherente con los fines y objetivos de la norma proyectada, que se describen en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y que tienen como causa estratégica dar respuesta a las necesidades de personal cualificado que se han producido en el sector de la panadería artesanal en la Comunidad de Madrid, como resultado de la consolidación de este sector productivo en la región.

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

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que “este desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de organización del plan de estudios, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal y, por tanto, responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución Española, encontrando concurrencia de una de las circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y contemplada asimismo en el artículo 5.4, apartado e), del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

Además, 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. Concurren, por tanto, estas otras

circunstancias excepcionales, recogidas en el artículo 5.4, apartados c) y d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública”.

No obstante, la afirmación de que la propuesta normativa “*no presenta un impacto significativo sobre la actividad económica*” resulta contradictoria con lo que la Memoria analiza en relación con el impacto económico de la norma proyectada, que, como después veremos, lo califica como positivo, al incidir la puesta en marcha del curso de especialización en atender ciertas demandas del sector productivo de la panadería artesanal, y también contrasta con el objetivo de la evaluación *ex post*, centrado, como hemos dicho anteriormente, en valorar el impacto sobre la economía del curso de especialización proyectado.

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

3.- La norma proyectada fue propuesta por la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostentaba las competencias en la materia conforme lo establecido en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el 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 establece la estructura orgánica de la citada consejería.

Actualmente, las competencias en la materia corresponden a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ha asumido las competencias que ostentaba la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, con excepción de las competencias de Vicepresidencia, de coordinación de la acción del Gobierno y de Portavocía, conforme al Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

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

Se observa que se han elaborado siete memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, la última fechada el 20 de junio 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 que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Conviene advertir que, tras la entrada en vigor del Real Decreto 659/2023, y la derogación del Real Decreto 1147/2011, deberá actualizarse esta para acoger dicha novedad normativa.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria destaca que el sector productivo de la panadería artesanal se encuentra en pleno proceso de transformación, debido a los cambios de estilo de vida de las personas, preocupadas por una alimentación más saludable, que necesita profesionales cualificados con una formación actualizada y que la especialización, el trato familiar o la atención personalizada son demandas de una clientela cada vez más exigente, por ello subraya que *“la garantía de contar con profesionales que den satisfacción a estas necesidades es uno de los compromisos de este curso de especialización, tal y como se recoge en el perfil del mismo. Por todo ello, se considera muy oportuno el desarrollo de este curso de especialización en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, ya que el impacto económico será positivo”*.

Respecto al impacto presupuestario, la Memoria indica que *“el curso de especialización en Panadería y bollería artesanales, que tiene una duración de 600 horas, se impartirá dentro de un curso académico. Este curso de especialización se implantará, con una unidad, en el IES María de Zayas y Sotomayor, de Majadahonda, en el año académico 2023-2024. Para implantar un grupo en el año académico 2023-2024 se adecuarán los espacios existentes en el centro que resulten más adecuados. La adaptación de estos espacios supondrá un gasto estimado de 10.000 €. El coste de la actualización del equipamiento necesario para la impartición de los módulos profesionales se estima en 15.000 €. Asimismo, se requerirá la adquisición de material fungible para el correcto desarrollo de las actividades de formación cuyo gasto se estima en 5.000 €. En consecuencia, se estima un coste de 30.000 euros en el curso 2023-2024 (ejercicio 2023), que supondrá gastos de*

funcionamiento y suministros que corresponde repercutir dentro del capítulo 2, con cargo a la partida 29000 del programa 322F para el curso 2023-2024, que cuenta con crédito suficiente”.

La Memoria también analiza el balance de necesidades de profesorado y el incremento que se precisa del cupo de profesores señalando que *“el aumento de cupo referido supone un coste económico estimado de 38.386,67 euros, de los que 12.795,56 euros corresponden al período de septiembre a diciembre de 2023 y 25.591,11 euros al período de enero a agosto de 2024. Dicho coste repercutirá en el gasto de Capítulo 1 financiado con cargo al programa 322B “EDUCACIÓN SECUNDARIA Y FORMACIÓN PROFESIONAL” del centro gestor 150160000, se realizará con cargo a fondos MRR”.*

La Memoria se refiere también al efecto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. En cuanto a su efecto sobre la competencia, indica que cualificar al alumnado para desempeñar una profesión en el sector de la panadería artesanal, 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 todos los sectores productivos. En relación con el efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad, señala que la oferta de este ciclo formativo por parte de los centros docentes, tanto públicos como privados, está sometida a autorización y control por parte de la Administración educativa y *“tiene, por tanto, cierto impacto en las condiciones de prestación de la formación para los centros docentes, no a nivel de precios sino en cuanto a determinados aspectos pedagógicos, entre los que se encuentran los requisitos que, de conformidad con la normativa básica, deben reunir los centros docentes para el desarrollo de la actividad formativa”.*

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

Asimismo, las memorias incluyen la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, se refieren al informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 27 de febrero de 2023, en el que se considera que este proyecto de norma *“es susceptible de generar un impacto positivo en materia de familia, infancia y adolescencia, ofreciendo a este alumnado el acceso a un espacio educativo de calidad y mayores oportunidades de empleo en el sector profesional de la panadería artesana”*.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón 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 alude la observación realizada en el informe de la Dirección General de Igualdad de 23 de febrero de 2023 sobre la inclusión en el proyecto del uso de palabras y expresiones más propias del lenguaje no sexista con perspectiva de género, que no se atiende al considerar que el texto ya incluye el uso de palabras y expresiones que incorporan la perspectiva de igualdad de género. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo del proyecto de decreto por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

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

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

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente

celebrada el 30 de marzo de 2023, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CC.OO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior se ha emitido el informe 21/2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 17 de marzo de 2023 (actualmente Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en virtud del citado Decreto 38/2023, de 23 de junio).

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 15 de junio de 2023, formulando unas observaciones, algunas de las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 se han evacuado informes sin observaciones por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, salvo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que formuló algunas observaciones de índole formal en su informe de 2 de marzo de 2023.

Además, consta también el informe de 10 de abril de 2023 de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces

Vicepresidencia y Consejería de Educación, y Universidades en el que se analizan las cuestiones relativas al cupo de profesorado necesario para la implantación del curso de especialización previsto por la norma proyectada.

Además, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para el año 2023, se ha emitido el informe favorable a la norma proyectada de la Dirección General de Presupuestos de la entonces Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el 28 de marzo de 2023.

Igualmente, con fecha 28 de abril de 2023 se emite informe favorable por la Dirección General de Recursos Humanos de la citada consejería, *“condicionado a que los cupos estén debidamente autorizados por Acuerdo de Consejo de Gobierno, conforme al artículo 47.1 de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos la Comunidad de Madrid para 2022, y de la existencia de crédito adecuado y suficiente en las dotaciones presupuestarias de las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Madrid”*.

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 7 de junio de 2023.

Por último, se observa que no se ha recabado el informe del Consejo de Formación Profesional, creado y regulado por el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, como órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional, y al que el artículo 2, atribuye, entre otras funciones, la de

elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional.

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

Asimismo, la simplificación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas (normativa de carácter general) no puede suponer, como argumenta la Memoria, la no aplicación de una norma de igual rango de carácter especial, como es el citado Decreto 52/2001.

Conviene tener en cuenta, además, cómo el artículo 118 del reciente Real Decreto 659/2023 prevé que la oferta de cursos de especialización se realizará por las administraciones educativas, garantizando la suficiencia de una oferta diversificada y gratuita de cursos de especialización, respondiendo a las necesidades formativas y las demandas de su entorno productivo, *“oído el órgano territorial consultivo creado al efecto”*.

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

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

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Por Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, de 4 de mayo de 2023 se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. Según resulta del expediente administrativo, se formularon alegaciones por parte de Comisiones Obreras de Madrid, que son analizadas en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo para justificar su rechazo, entre otras razones, por obedecer a cuestiones ajenas a la propuesta normativa.

Por otra parte, tal y como antes hemos señalado, tal trámite resulta completado también, al haber intervenido en el procedimiento el Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El proyecto de decreto, según reza su título, establece el plan de estudios del curso de especialización en Panadería y Bollería artesanales, en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 482/2020, por el que se establece dicho curso de especialización y se fijan los aspectos básicos del currículo. Dado que este real decreto constituye la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, es la principal norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a nuestro dictamen.

Tal y como hemos visto anteriormente, y recoge la parte expositiva del proyecto, el plan de estudios que se establece tiene como objeto establecer las características generales del curso de especialización y fijar como elementos curriculares los establecidos en el Real Decreto 482/2020. Asimismo, concreta las especialidades y titulaciones requeridas para el acceso al curso de especialización, así como los requisitos de los centros necesarios para impartir esta formación y su organización y las competencias docentes del profesorado que lo impartirá, y la posibilidad de exención del módulo profesional de formación en centros de trabajo.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 11 artículos, tres disposiciones finales, así como tres anexos.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Tras la derogación del Real Decreto 1147/2011 por la entrada en vigor del recientísimo Real Decreto 659/2023, deberá eliminarse la mención al primero de los reales decretos citado y su sustitución por el segundo.

Esta consideración es esencial.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo. No obstante, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas Directrices se refieren a la cita de los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el dictamen del Consejo Escolar.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto y ámbito de aplicación*”, determina que la norma establece el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes al curso de especialización en Panadería y Bollería artesanales, así como las titulaciones y

especialidades requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos de los centros. Además, concreta que su ámbito de aplicación serán los centros tanto públicos como privados del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2, *“Referentes de la formación”*, se remite al Real Decreto 482/2020, en los aspectos relativos a la identificación del curso de especialización, el perfil y el entorno profesional, las competencias, la prospectiva del curso de especialización en el sector, los objetivos generales, los accesos y la vinculación con otros estudios, por lo que no hay reparo jurídico que señalar, pues con dicha remisión es obvio que se respeta la normativa básica sobre la materia.

El artículo 3 determina los módulos profesionales del ciclo formativo recogiendo los cinco módulos establecidos por el artículo 9 del Real Decreto 482/2020 e incluye el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid, no asociado a unidades de competencia, *“Formación en Centros de Trabajo”*, que se desarrolla en el anexo I del proyecto. Como explica la Memoria, dicho módulo propio, establecido en virtud de las competencias propias de la Comunidad de Madrid, responde *“a la finalidad de que los alumnos que cursen este curso realicen un periodo de prácticas en las empresas del sector como culminación de su formación especializada y en un entorno laboral que le permita completar su formación”*.

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

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

“1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos,

métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

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

(...)

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

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

Para la determinación de la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos respecto a resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas del currículo de los módulos profesionales, el artículo 4 del proyecto se remite al Real Decreto 482/2020. Como explica la Memoria “no se ha considerado necesario ampliar los contenidos de dichos módulos atendiendo a las competencias de la comunidad autónoma, debido a que los existentes en la norma básica son más que suficientes para cubrir las necesidades formativas de los alumnos”.

En cuanto al módulo profesional propio de la Comunidad Madrid referido en el artículo 3.2 del proyecto, los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y las orientaciones pedagógicas se especifican en el anexo I al que se remite el artículo 4 del proyecto.

El artículo 5 se refiere a la adaptación del currículo de cada módulo al entorno educativo, social y productivo para que responda a las características socioeconómicas del sector, así como la integración en los procesos de enseñanza y la realización de actividades de los principios de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, del “Diseño universal o diseño para todas las personas”, prestándose especial atención a las necesidades del alumnado que presente una discapacidad reconocida.

En relación con la organización y distribución horaria, el artículo 6 respeta las 330 horas para las enseñanzas mínimas que establece el Real Decreto 482/2020, que la norma proyectada amplía hasta las 400 horas y que, junto con las horas del módulo de “*Formación en centros de trabajo*”, alcanza la duración total del curso prevista en el artículo 2 de dicho real decreto que es de 600 horas.

No obstante, si bien es cierto que cuatro de los módulos respetan el mínimo de horas previsto en el Real Decreto 482/2020, ampliándolo y en alguna de ellos de modo notable, como por ejemplo el módulo 5019 “*Bollería artesanal y hojaldres*”(de 90 horas a 125 horas en la norma proyectada), uno de los módulos “*Tecnología de frío aplicada a la panadería artesanal*” se configura por debajo del mínimo de horas previsto en la normativa básica estatal que es de 55 horas, frente a las 50 horas establecidas en la norma proyectada, lo que, además de no respetar la normativa básica, está en contradicción con lo expresado en la Memoria cuando señala que en la norma “*se amplían las horas mínimas de los módulos profesionales del curso establecida en el artículo 2 del Real Decreto 482/2020, de 7 de abril*”.

Esta consideración es esencial.

Por otro lado, en el artículo 6, se fija la distribución horaria semanal para el año escolar en dos períodos, uno de 25 semanas para la impartición de módulos profesionales en el centro docente y otro periodo dedicado a la duración de la fase de formación en centros de trabajo (200 horas) hasta la finalización del curso académico. Esta distribución se concreta en el anexo II.

Además, se habilita a los centros para que con el fin de impartir determinados módulos profesionales de forma secuencial puedan organizar su impartición en trimestres o cuatrimestres, siempre que se

garantice la duración asignada para cada uno de ellos, siempre dentro del curso de duración anual.

Asimismo, se permite que los centros, en el ejercicio de su autonomía, puedan organizar el curso de especialización de forma intensiva a lo largo del primer o segundo cuatrimestre del curso académico, pudiendo ofertar el curso en uno o ambos períodos. La distribución horaria cuatrimestral se recoge en el anexo III.

El artículo 7 establece la posibilidad de que los centros puedan organizar las enseñanzas dentro del régimen a distancia, en modalidad semipresencial, con la limitación de que el número de horas dedicadas a la formación a distancia no supere un tercio de la duración total del curso y que deberán contar con una tutoría lectiva semanal por cada módulo profesional, que deberá impartirse durante el periodo que duren las actividades a distancia. Además, la asistencia a las actividades presenciales será obligatoria para el alumno. También podrá ofertarse esta modalidad de forma intensiva en un cuatrimestre. A este respecto cabe señalar que el artículo 16.2 del Decreto 63/2019 establece que la formación profesional a distancia podrá llevarse a cabo, tal y como se establezca reglamentariamente, de forma semipresencial, la cual incluirá actividades prácticas de asistencia obligatoria para el alumnado en aquellos módulos profesionales en los que dicha asistencia resulte imprescindible para la adecuada formación y evaluación de los mismos. A este respecto cabe señalar que tanto el artículo 68 de la Ley Orgánica 3/2022, como el artículo 24 del Real Decreto 659/2023 contemplan las modalidades presencial, semipresencial y virtual.

El artículo 8 se dedica al profesorado. Para impartir los módulos relacionados en el artículo 3 del proyecto de decreto, los apartados 1 y 2 remiten al Real Decreto 482/2020, para identificar las especialidades y las titulaciones requeridas al profesorado tanto de las Administraciones educativas como de otras Administraciones distintas

de la educativa; el apartado 3, dispone que el módulo profesional de formación en centros de trabajo será responsabilidad del profesorado que imparta docencia en cualquiera de los módulos profesionales que forman parte del curso de especialización. y, en el apartado 4, se exige además la acreditación, en su caso, de la formación pedagógica y didáctica necesaria para impartir la docencia según lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LOE.

El artículo 9 se refiere a los requisitos de los centros. Para regular la definición de espacios y equipamientos se remite a lo establecido en el artículo 10 y el anexo II del Real Decreto 482/2020, y contiene la obligación de cumplir la normativa sobre diseño para todos, accesibilidad universal, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo. Además, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 12 del referido real decreto, establece como requisito adicional que los centros docentes deberán impartir alguno de los títulos que dan acceso al curso de especialización para poder ser autorizados a ofertar esta formación. Por último, la norma proyectada respeta los espacios y superficies mínimas establecidas en el anexo II del Real Decreto 482/2020, al que se remite para la determinación de los equipamientos.

El artículo 10 establece los títulos que permiten el acceso al curso de especialización y que se corresponden con los mencionados en el artículo 13 del Real Decreto 482/2020. Tratándose de un curso de especialización de nivel de Formación Profesional de Grado Medio, de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 482/2020, resulta de aplicación el artículo 120 del Real Decreto 659/2023 que, además de exigir que para acceder a los cursos de especialización de grado medio se requerirá estar en posesión de una de las titulaciones de Técnico, especificadas en la normativa básica que establece el curso de especialización y los aspectos básicos de su currículo, dispone que las

administraciones educativas establecerán un porcentaje de plazas reservadas para personas con discapacidad, que no podrá ser inferior al cinco por ciento de la oferta de plazas, de acuerdo con el artículo 75.6 de la LOE.

Además, el artículo 120 del Real Decreto 659/2023, en sus apartados 4 prevé que *“el proceso de admisión para cursar cursos de especialización de grado medio en centros sostenidos con fondos públicos se regirá por criterios de transparencia, equidad e inclusión, accesibilidad, igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre las personas”*.

Por último, el artículo 11 dispone que podrá determinarse la exención total o parcial del módulo profesional de formación en centros de trabajo por su correspondencia con la experiencia laboral, siempre que se acredite una experiencia correspondiente al trabajo a tiempo completo de un año relacionada con este curso de especialización en los términos previstos en el artículo 39 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, que se pronuncia en esos términos. No obstante, como hemos indicado, el citado Real Decreto 1147/2011 ha quedado derogado por el Real Decreto 659/2023, por lo que habrá que estar, en relación con la posibilidad de exención a lo dispuesto en el artículo 131 del Real Decreto 659/2023, que regula la exención del periodo de formación en empresa u organismo equiparado.

Esta consideración es esencial.

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

La disposición final primera posibilita la implantación de las enseñanzas del proyecto en el curso escolar 2023-2024.

Respecto de la indicación efectuada, debemos observar que dicha previsión temporal requeriría que se encuentre debidamente aprobado el decreto antes del comienzo formal del curso académico e incluso con una cierta anticipación, para facilitar la adecuación de las enseñanzas y la autorización de los correspondientes centros académicos que las impartan.

La segunda de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Educación apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por último, la norma proyectada se cierra con tres anexos a los que no hemos ido refiriendo al pronunciarnos sobre el articulado.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Ello no obstante hemos de observar que la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, si bien el proyecto realiza un notable uso de las mismas tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto.

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

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe ser objeto de revisión la referencia a las comunidades autónomas que se contiene en la parte expositiva que debe mencionarse con inicial minúscula.

En relación con la denominación del curso, se comprueba que siempre se escribe *“Panadería y bollería artesanales”*, lo que contraviene la regla de la RAE según la cual, los sustantivos que forman parte de la denominación de asignaturas y cursos deben escribirse con mayúsculas, salvo que la denominación sea muy larga, lo que no es el caso.

Asimismo, en la parte expositiva, no resulta correcto hablar de *“trámites de audiencia e información públicas”*, ya que el calificativo de “pública” solo se predica respecto del segundo trámite, a pesar de que el Decreto 52/2021 recoge este extremo de manera errónea.

Debe añadirse un punto final en el artículo 4.2 y en el 7.1 de la norma proyectada.

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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en Panadería y bollería artesanales.

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

Madrid, a 27 de julio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 405/23

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid