

Dictamen nº: **360/21**
Consulta: **Consejero de Educación, Universidades, Ciencia
y Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **20.07.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de julio de 2021, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y portavoz del Gobierno, 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 ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Universidades, Ciencia y portavoz del Gobierno por escrito de fecha 24 de junio de 2021, que tuvo entrada en este órgano el día siguiente, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora, y correspondió su ponencia a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno en su sesión de 20 de julio de 2021.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto la aprobación del plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción.

Tal y como se explicita en su parte expositiva, se aprobó el Real Decreto 636/2015, de 10 de julio, por el que se establece el título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción y se fijan los aspectos básicos del currículo; en consecuencia, el proyecto de decreto tiene por objeto determinar y concretar los elementos curriculares que definen el plan de estudios correspondiente al ciclo formativo de grado superior ante citado, para que pueda ser impartido en los centros educativos, públicos y privados, de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por ocho artículos, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1, define el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Artículo 2, versa sobre los referentes de la formación.

Artículo 3, establece los módulos profesionales del ciclo formativo.

Artículo 4, relativo al currículo.

Artículo 5, sobre la adaptación al entorno educativo, social y productivo.

Artículo 6, contempla la organización y distribución horaria.

Artículo 7, referido al profesorado.

Artículo 8, relativo a la definición de los espacios y equipamientos.

La disposición adicional primera se refiere al Módulo propio «Lengua extranjera profesional» de la Comunidad de Madrid, dentro del plan de estudios del ciclo formativo objeto del decreto.

La disposición adicional segunda versa sobre la autonomía pedagógica de los centros educativos.

La disposición final primera precisa el momento en que se implantarán las enseñanzas reguladas en el proyecto.

La disposición final segunda contempla la habilitación al consejero competente para dictar las disposiciones que sean precisas para la aplicación y desarrollo del decreto.

La disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

Anexo I: Relación de los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo que se imparten en el centro educativo.

Anexo II: Módulos profesionales incorporados por la Comunidad de Madrid.

Anexo III: Organización académica y distribución horaria semanal.

Anexo IV: Especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Comunidad de Madrid.

Anexo V: Espacios y equipamientos mínimos.

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

1.- Certificado de autenticación del expediente (documento nº 0.1 del expediente administrativo).

2.- Índice de documentos (documento nº 0.2 del expediente administrativo).

3.- Texto del proyecto de decreto de fecha 8 de junio de 2021 y versiones previas de fechas 28 de enero, 22 de marzo, 6 de mayo y 24 de mayo de 2021 (documentos nº 1.1 a 1.5 del expediente administrativo).

4.- Extracto del expediente para Consejo de Gobierno (documento nº 1.6 del expediente administrativo).

5.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial el 9 de junio de 2021 y versiones previas de fechas 28 de enero, 22 de marzo, 6 de mayo y 24 de mayo de 2021 (bloque de documentos nº 2.1 a 2.5 del expediente administrativo).

6.- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 10 de febrero de 2021 (documento nº 3 del expediente administrativo).

7.- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 29 de abril de 2021, con voto particular

formulado por las consejeras representantes del sindicato Comisiones Obreras (CCOO) en la misma fecha (documentos nº 4 y 5 del expediente administrativo).

8.- Informe del director general de Recursos Humanos de la entonces Consejería de Educación y Juventud, de fecha 5 de febrero de 2021 (documento nº 6 del expediente administrativo).

9.- Informe del director general de Recursos Humanos de la entonces Consejería de Hacienda y Función Pública de fecha 14 de mayo de 2021 (documento nº 7 del expediente administrativo).

10.- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la entonces Consejería de Hacienda y Función Pública de fecha 13 de mayo de 2021 (documento nº 8 del expediente administrativo).

11.- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, de las cuales han realizado observaciones al proyecto las entonces denominadas Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, Consejería de Deportes Transparencia y Portavocía del Gobierno, Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, Consejería de Hacienda y Función Pública, y la Consejería de Sanidad (bloque de documentos nº 9 a 20 del expediente administrativo).

12.- Informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de la entonces Consejería de Educación y Juventud de fecha 10 de febrero de 2021 (documento nº 21 del expediente administrativo).

13.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de, 6 de febrero de 2021 por la Dirección General

Infancia, Familias y Natalidad (documento nº 22 del expediente administrativo).

14.- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad de fecha 5 de febrero de 2021 (documento nº 23 del expediente administrativo).

15.- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 5 de febrero de 2021, emitido por la Dirección General de Igualdad (documento nº 24 del expediente administrativo).

16.- Petición de dictamen al Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid efectuada por el entonces consejero de Educación y Juventud el 24 de marzo de 2021 (documento nº 25 del expediente administrativo).

17.- Resolución del director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial de 28 de enero de 2021 por la que se somete al trámite de audiencia e información pública, el proyecto de decreto (documento nº 26 del expediente administrativo).

18.- Informe de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Educación y Juventud de fecha 26 de mayo de 2021 (documento nº 27 del expediente administrativo).

19.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitido el día 3 de junio de 2021 (documento nº 28 del expediente administrativo).

20.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno de 23 de junio de 2021, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 29 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

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 nº 573/ 13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (recurso nº 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 la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

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.

Este dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, en la redacción vigente antes de la modificación del citado precepto 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, de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria única.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La educación es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª 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”*.

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

-La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 5/2002), cuyo artículo 10 en sus apartados 1 y 2 dispone: *“La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30ª y 7ª de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea. 2. Las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”*.

-La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) que en su artículo 3.2.e) contempla la formación profesional como una de las que oferta el sistema educativo y que desarrolla el Capítulo V del Título I de la citada ley, artículos 39 y siguientes -la mayoría de ellos modificados por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la

mejora de la calidad educativa (LOMCE) y más recientemente por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE).

El artículo 39 de la LOE contempla en su apartado 3, el ciclo formativo de grado superior como uno de los que conducen a la obtención del título de Formación Profesional, y señala en su apartado 4 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 a lo establecido en el artículo 6.4 de la presente Ley (...)”*. Por su parte, el apartado 6 del mismo artículo refleja 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 (...)”*.

-La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, Ley 2/2011), prevé en su artículo 72 a) la constante 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.

-El Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (en adelante, RD 1147/2011), cuyo artículo 8 dispone que serán las administraciones educativas las que, respetando lo previsto en dicha norma y en aquellas que regulen los títulos respectivos, establezcan los currículos correspondientes a las enseñanzas de formación profesional.

Como ya se ha indicado en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, por el Real Decreto 636/2015, de 10 de julio, se estableció el título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción y se fijan los aspectos básicos del currículo (RD 636/2015). Tiene carácter básico y su artículo 8 señala una serie de consideraciones que las Administraciones educativas habrán de tener en cuenta, al desarrollar el currículo correspondiente. Así mismo, su artículo 10.2 señala que las administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes respetando lo establecido en este real decreto y en el artículo 8 del RD 1147/2011.

Las normas estatales citadas constituyen la legislación básica a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación del título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción, 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.

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 (Decreto 63/19). El referido

decreto define, para su ámbito de aplicación, los principios rectores y conforme a ellos su objeto y finalidades, además delimita las características generales sobre acceso, admisión y matriculación, los aspectos generales sobre la autonomía de los centros, la evaluación y la atención a la diversidad, la información y orientación profesional, así como las iniciativas en materia calidad e innovación educativa.

La interpretación conjunta y sistemática de toda esta normativa permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de *Madrid* “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*”, y de modo específico, por 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).

Finalmente, 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.

El día 25 de marzo de 2021 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 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, cuya entrada en vigor tuvo lugar el día 26 de marzo de 2021.

No obstante, la disposición transitoria única del citado decreto precisa que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, como es el caso del proyecto objeto de dictamen, se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior.

Procede por tanto, recurrir a la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general previsto en el ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Concretamente, ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Por último, deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, (Ley 10/2019) que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. A la fecha de emisión del presente dictamen, no ha sido aprobado el Plan Anual Normativo del Comunidad de Madrid para el año 2021, y la norma proyectada tampoco se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo para 2020 aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019.

Sobre este aspecto, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo -MAIN- indica, en el apartado referido a los fines y objetivos de la propuesta, que la promulgación del proyecto normativo se comunicará para su incorporación en el citado plan. No obstante, advierte que si esta circunstancia no pudiera efectuarse, una vez publicado y aprobado el decreto objeto de este dictamen, únicamente cabría su valoración *ex post*.

En este sentido, señalar que tanto el Plan Anual Normativo (previsto en los artículos 132 de la LPAC y artículo 24 de la Ley del Gobierno) como el informe anual de evaluación (artículo 28 de la Ley del Gobierno y artículo 130 de la LPAC) fueron novedades introducidas por la LPAC y la LRJSP. Según el preámbulo de la LPAC, *“en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante”* y *“al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si se han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado”*.

Por todo ello, estando prevista la obligatoriedad de implantar las enseñanzas en el próximo curso 2021-2022, y teniendo en cuenta la posible fecha de aprobación del proyecto de decreto objeto de dictamen, lo adecuado es su inclusión en el informe anual de evaluación normativa previsto en el artículo 28 de la Ley del Gobierno, que valora la actividad normativa *ex post* de las normas aprobadas.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, aplicable al presente procedimiento al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor el día 1 de enero de 2020, establece 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 MAIN explica en su apartado 9, que este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la LPAC y 26.2 de la Ley del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es desarrollar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el currículo del título de Técnico Superior Organización y Control de obras de construcción, establecido en el RD 636/2015, que es norma básica del Estado. No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a una obligación normativa autonómica de desarrollar un real decreto que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere el artículo 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución Española.

El artículo 60.4 de la Ley 10/2019 permite omitir el trámite de consulta previa cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia.

La Memoria añade -para justificar la ausencia del trámite- que el 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, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la LPAC. Señala que la 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.

Por tanto, la omisión del citado trámite se encuentra justificada conforme previene el artículo 133.4, párrafo segundo de la LPAC.

2.- La norma proyectada se propuso por la entonces Consejería de Educación y Juventud. Se ha aprobado 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 su denominación actual es la de Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.6. 1º c) del decreto antes citado, el órgano directivo que promueve la norma es la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

3.- La MAIN, prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, recoge la oportunidad de la norma proyectada, la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación.

En cuanto al impacto económico que puede representar la implantación de esta titulación que ahora se regula por primera vez en la Comunidad de Madrid, la memoria destaca que las personas que obtendrán este título ejercen su actividad en pequeñas, medianas y grandes empresas constructoras, administraciones públicas, estudios de arquitectura e ingeniería y consultorías, que están ocupando un espacio alternativo mayor que requiere de profesionales cualificados en el desarrollo de este tipo de ocupaciones. Refiere las ocupaciones y puestos de trabajo más relevantes a los que afectará la titulación que ahora se aprueba y concluye que por todo ello, y dada la importancia del sector de la construcción, se considera oportuno el desarrollo de este título en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

En relación con el efecto sobre la competencia, unidad de mercado y la competitividad, la MAIN indica que la oferta de esta titulación en los centros docentes, está sometida a autorización y control por parte de la Administración educativa, puesto que para poder conducir al título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción, la formación debe garantizar el cumplimiento de la normativa básica y del currículo que, a través de este proyecto de decreto, desarrolla reglamentariamente la Comunidad de Madrid en su ámbito de gestión. Esto hace que la libertad de mercado a la hora de ofrecer estas enseñanzas se encuentre limitada por la normativa educativa en esta materia.

En cuanto al impacto presupuestario, la MAIN explica que el ciclo formativo que nos ocupa tiene una duración de 2.000 horas equivalentes a dos cursos académicos, y se implantará en un grupo de primer curso en un centro educativo público en el curso académico 2021-2022. Asimismo, como consecuencia de la implantación progresiva de estas enseñanzas se implantará otro grupo correspondiente al segundo curso académico en 2022-2023.

Así pues, está prevista la implantación de la titulación de técnico de Organización y Control de obras de construcción, en un centro público de la Comunidad de Madrid lo que conllevará un coste en dotación de recursos materiales, adecuación de espacios y equipamientos estimada en 50.000 € en el primer curso académico 2021-2022 (ejercicio de 2021) y de 30.000 € en el segundo curso académico 2022-2023 (ejercicio de 2022).

A continuación, la MAIN efectúa una estimación pormenorizada del coste e indica que los gastos de funcionamiento y suministros se consignarán en el Capítulo 2, con cargo a la partida 29000 del programa 322F para el curso 2021-2022, que cuenta con crédito suficiente.

Por último, se indica que el balance de necesidades de profesorado de enseñanza secundaria y profesorado técnico de formación profesional en los dos cursos académicos que abarca la implantación del ciclo regulado por el decreto, supone las necesidades concretas que se recogen en la tabla pormenorizada en la que se determina el número de profesores requeridos y la relación de horas semanales.

También se indica en la Memoria que el proyecto normativo no supone la creación de nuevas cargas administrativas y que los procedimientos administrativos que pueden derivarse de las enseñanzas que se implanten mediante la aprobación y promulgación de la propuesta normativa ya funcionan en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la Memoria contiene un análisis del 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. La memoria recoge que el proyecto no genera impacto en esa materia.

Figura también incorporado a 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 teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y 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.

La Memoria afirma que el impacto es positivo en ambas materias, al señalar que tanto en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en la realización de actividades que desarrollen las programaciones didácticas se integrará el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género.

Por lo que respecta al análisis sobre coste-beneficio, la MAIN señala que, tal y como se indica en el apartado del impacto presupuestario, cuales son los gastos derivados de la dotación y del incremento de cupo de profesorado necesarios para la implantación de estas enseñanzas. Indica finalmente, que el impacto económico y social que tiene la cualificación y formación de los ciudadanos supera con creces el esfuerzo presupuestario y que el proyecto de decreto promoverá el crecimiento económico de la región.

Continuando con el análisis de la MAIN, se observa que se han elaborado cuatro memorias previas a la que ahora analizamos e incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido

realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

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

En cumplimiento de esta previsión la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, ha emitido sendos informes sobre el impacto en materia de igualdad y de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Asimismo, ha emitido informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad sobre impacto en materia de infancia, familia y adolescencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno se emitió el informe 7/2021, de 10 de febrero de

coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia a tenor del artículo 15.3 a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la citada consejería.

Al amparo del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha solicitado el dictamen de dicho Consejo, firmado con fecha 30 de abril de 2021, con observaciones de carácter exclusivamente formal. Constan los votos particulares formulados por las consejeras representantes del profesorado y de las centrales sindicales de CCOO.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 3 de junio de 2021 emitió informe favorable el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, realizando diversas consideraciones no esenciales al proyecto.

En cumplimiento de 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, han emitido informe las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, algunas de ellas han realizado observaciones de carácter formal y material. La Memoria indica las que se atienden, y en otros casos, se motiva el por qué no se incorporan al texto.

El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado por la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Educación y Juventud, que emitió informe el 26 de mayo de 2021.

5.- Conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogados para el presente año 2021, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Consejería de Hacienda y Función Pública, en sentido favorable al proyecto pero con un doble condicionamiento: uno, que se modifique en la MAIN lo relativo al gasto asociado por desempeño de tutorías con alumnos de educación secundaria, bachillerato y primer curso de formación profesional fuera del horario lectivo; y otro, que exista crédito adecuado y suficiente en cada una de las partidas presupuestadas.

Así mismo, consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la entonces Consejería de Educación y Juventud, relativo al proyecto de decreto que nos ocupa junto con otros proyectos de decreto de diversos planes de estudios relacionados por razón de la materia.

En otro orden de cosas, consta que el proyecto de decreto fue remitido al Consejo de Formación Profesional, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.a) del Decreto 35/2001, de 8 de marzo, por el que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, tras su petición y una vez transcurrido el plazo legal establecido no se ha recibido dictamen sobre esta propuesta normativa. No obstante, como se indica en la MAIN la emisión de este dictamen no tiene carácter preceptivo tal y como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en diversos

dictámenes (99/20, 101/20, 105/20 y 107/20, todos ellos de 28 de abril).

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

Esta obligación también aparece recogida en el artículo 16.b) de la Ley 10/2019.

Consta en la MAIN que el trámite de audiencia se ha practicado a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, previa resolución del entonces director general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, con un plazo abierto para presentar alegaciones desde el 5 de abril hasta el 23 de abril de 2021 ambos inclusive, sin que conste que se hayan recibido alegaciones u observaciones respecto al proyecto normativo.

En el presente caso, tal y como antes hemos señalado, tal trámite resulta completado también al haberse dado audiencia al Consejo Escolar puesto que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en él están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, titulares de centros privados, entre otros), a los que pudiera afectar la norma proyectada.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, como ha quedado expuesto, tiene por objeto establecer el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción.

Dado que por el RD 636/2015 se estableció el título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción y se fijaron los aspectos básicos del currículo, esta norma junto con el RD 1147/2011, constituyen la legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, siendo éstas las normas de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a informe. Ha de verificarse a su vez, la adecuación de la norma proyectada al Decreto 63/19.

Entrando en el análisis de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva que cumple -en líneas generales- 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 (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. 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 la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

No obstante, dado que la Ley 10/2019 resulta de aplicación al presente procedimiento, convendría añadir en la parte expositiva, la mención al artículo 16 de la citada ley autonómica.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo 1, contiene el objeto y ámbito de aplicación de la norma, que es el de establecer el currículo de las enseñanzas de formación profesional del título superior al que nos venimos refiriendo. Indica que será de aplicación en los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid que, debidamente autorizados, impartan estas enseñanzas. Respecto de esta última mención, recordar que la MAIN señalaba que los dos primeros cursos de este título se impartirían en centros públicos.

El artículo 2 tiene por objeto la regulación de los aspectos relativos a la identificación del título, el perfil y el entorno profesional, las competencias, la prospectiva del título en el sector, los objetivos generales, los accesos y la vinculación con otros estudios, recogiendo una remisión expresa al Real Decreto 636/2015.

El artículo 3 enumera los módulos profesionales que constituyen el currículo del ciclo formativo de grado superior de Organización y Control de obras de construcción, distinguiendo los recogidos en el Real Decreto 636/2015, de los propios de la Comunidad de Madrid, en uso de su autonomía para establecer asignaturas propias. Estos últimos módulos son la Lengua extranjera profesional y la llamada Metodología BIM correspondiente a las siglas en inglés de *Building Information Modeling*.

El artículo 4 del proyecto se refiere al currículo, mencionando las competencias profesionales, personales y sociales, los objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y orientaciones pedagógicas del ciclo de enseñanza objeto del proyecto, remitiéndose a la regulación contemplada en la normativa básica estatal (artículo 3.a) del RD 636/2015) por lo que, sin perjuicio de la crítica que se efectuará desde una perspectiva de técnica normativa a la práctica constante de remisiones, no procede formular ninguna observación de carácter jurídico.

Así mismo, hay otras remisiones a los anexos I y II del proyecto de decreto, respecto de los contenidos y duración de los módulos profesionales y de los objetivos, respectivamente.

El artículo 5 se refiere -bajo la rúbrica amplia de *“Adaptación al entorno educativo, social y productivo”*- al desarrollo del currículo de este ciclo formativo mediante programaciones didácticas en el contexto del proyecto educativo por parte de los propios centros. Es decir, de acuerdo con el principio de autonomía pedagógica, de organización y de gestión, se dice que *“las programaciones didácticas se establecerán teniendo en cuenta las características socioeconómicas del sector y potenciarán la cultura de calidad, la excelencia en el trabajo (...) la prevención de riesgos laborales y de respeto medioambiental...”*

El contenido de este precepto se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 63/2019 y recoge los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación, así como de diseño para todas las personas.

El artículo 6 regula la distribución horaria remitiéndose al anexo III y el artículo 7, los requisitos de titulación del profesorado fijados en la normativa básica. Nuevamente, en los tres apartados de este último precepto se leen continuas remisiones al RD 636/2015. Complementa este artículo, el anexo IV del proyecto de decreto.

El artículo 8 regula las condiciones de los espacios y equipamientos que deben reunir los centros educativos, de acuerdo con la normativa estatal básica a la que vuelve a remitirse, y ha de ponerse en relación con el anexo V del proyecto de decreto.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La disposición adicional primera, como ya adelantamos, contempla el módulo propio “*Lengua extranjera profesional*” de la Comunidad de Madrid del plan de estudios, para indicar que se impartirá como norma general la lengua inglesa sin perjuicio de la posibilidad de que por la Consejería competente en materia de Educación se autorice excepcionalmente, que la lengua impartida sea distinta del inglés, previa solicitud motivada del centro educativo.

La disposición adicional segunda se ocupa de la autonomía pedagógica de los centros educativos. En consonancia con el principio de autonomía consagrado en los artículos 1.i) y 120 de la LOE, y en el capítulo V del Decreto 63/2019, que establece la autonomía de los centros para la fijación de los planes de estudio de enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo de la Comunidad de Madrid, permitiendo que los centros puedan elaborar proyectos propios, proponiendo un plan de estudios distinto del establecido en el proyecto de decreto.

En todo caso, la disposición adicional especifica que estos planes de estudios habrán de respetar el cumplimiento de la normativa estatal –RD 636/2015- en cuanto fija los objetivos generales, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, los contenidos básicos, las asignaciones horarias mínimas y la duración total de las enseñanzas establecidas para ese título.

Además, el proyecto de decreto incluye tres disposiciones finales.

La primera previene la implantación del nuevo currículo de estas enseñanzas a los grupos que comiencen a cursar el ciclo formativo a partir del curso académico 2021-2022.

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 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, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones. Ha de tenerse en cuenta conforme al criterio reiterado de esta Comisión Jurídico Asesora que la habilitación debe ceñirse a las cuestiones secundarias o meramente operativas.

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.

Por último, el proyecto consta de cinco anexos de carácter eminentemente técnico y sobre los que no realizaremos consideraciones jurídicas.

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 del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. No obstante, hemos de efectuar algunas observaciones.

La primera –relativa a todo el proyecto– es que, si bien la directriz 64 establece que deberá evitarse la proliferación de remisiones, ha de destacarse el abuso de las mismas tanto a la normativa estatal como a los anexos que acompañan al articulado del proyecto de decreto. Además, la directriz 67 señala que cuando la remisión sea inevitable por necesaria, habrá de incluir una mención conceptual que facilite su comprensión y sin embargo, el proyecto de decreto no solo hace frecuentes remisiones sino que se limita a citar el número de precepto del RD 636/2015 sin efectuar ese breve resumen. Esta observación ya fue realizada por la Secretaría General Técnica de la entonces

Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno en el informe de observaciones al proyecto.

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 (por todos, el Dictamen 447/16, de 6 de octubre), esta técnica normativa no hace sino generar complejidad en la aplicación de la normativa educativa, dificultar su comprensión y en nada ayuda a la seguridad jurídica exigida por el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La segunda, conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe revisarse el texto. Así, en el título del proyecto de decreto figuran las primeras letras de los sustantivos con mayúscula *“Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción”*, pero en la parte dispositiva del texto en su párrafo cuarto, por ejemplo, figuran unas en mayúscula y otras en minúscula *“Organización y control de obras de construcción”*, siendo conveniente que se unifique en todo el 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 establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado

superior correspondiente al título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción.

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

Madrid, a 20 de julio de 2021

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 360/21

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno

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