



A.G.- 39/2021

INFC.-2021/121

S.G.C.- 112/2021

S.J.- 451/2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

### INFORME

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**Único.** - El 28 de mayo de 2021 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

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

- Proyecto de Decreto.

- Dictamen 8/2021, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 29 de abril de 2021 y voto particular conjunto de los



Consejeros firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, de 29 de abril de 2021.

- Informe 6/2021 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 9 de febrero de 2021.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 24 de mayo de 2021, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud).

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

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

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

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 31 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 30 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de 5 de abril de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo, de 25 de marzo de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación de 30 de marzo de 2021 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local de 8 de abril de 2021, en los que no se formulan observaciones al Proyecto.



- Escritos con observaciones al Proyecto de Decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad el 9 de abril de 2021; por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas el 8 de abril de 2021; por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Deportes Transparencia y Portavocía del Gobierno el 26 de marzo de 2021; por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de 8 de abril de 2021; por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad el 25 de marzo de 2021 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública de 20 de abril de 2021.

- Informe sobre la repercusión en el gasto del capítulo I del Proyecto de Decreto suscrito con fecha 5 de febrero de 2021 por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud.

- Informe suscrito con fecha 10 de febrero de 2021 por el Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de la Consejería de Educación y Juventud.

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

- Informe de 18 de mayo de 2021 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, emitido de conformidad con la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogados para el año 2021, rigiéndose su aplicación por lo previsto en el Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 hasta la entrada en vigor de los Presupuestos Generales para 2021.



- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud) de 28 de enero de 2021, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

-Escritos de alegaciones presentadas el 23 de abril de 2021 por Las Naves Centro de Formación y Atención Socioeconómica y por la Confederación Empresarial de Madrid, CEOE.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 26 de mayo de 2021, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto establecer el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al curso de especialización de formación profesional en ciberseguridad en el entorno de las tecnologías de la información, así como las especialidades y titulaciones requeridas al profesorado que las imparte y los requisitos en cuanto a espacios y equipamientos necesarios que deben reunir los centros. Esta norma será de aplicación en los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid que, debidamente autorizados, impartan estas enseñanzas.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, conformada por diez artículos y tres disposiciones finales. Además, incluye dos Anexos, el Anexo I referido a los contenidos y duración de los módulos profesionales del currículo y el Anexo II sobre la organización académica y distribución horaria semanal.



## **Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.**

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

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

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

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre el currículo de las enseñanzas de formación profesional correspondientes al curso de especialización de formación profesional en ciberseguridad en el entorno de las tecnologías de la información.



En este sentido, debemos detenernos, siquiera someramente, en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, así como en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE).

Así, el artículo 10.1 de la primera Ley Orgánica citada establece que *“1. La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1. 30.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos, los certificados de profesionalidad y demás ofertas formativas, 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”.*

Asimismo, su Disposición Final tercera, habilita al Gobierno para dictar, previa consulta al Consejo General de Formación Profesional, la normativa precisa para el desarrollo de dicha Ley en el ámbito de sus competencias.

Por otro lado, la LOE dispone, en su artículo 6 que:

“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.

2. El currículo irá orientado a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y alumnas, garantizando su formación integral, contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándoles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual. En ningún caso podrá suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.

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.

6. Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.

7. El Gobierno incluirá en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad que, en cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolle las funciones a las que se refieren los apartados tercero y cuarto de este artículo y contribuya a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas, sin perjuicio de lo previsto para la actualización de currículos de enseñanzas de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.



8. Los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta Ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

9. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

Por otro lado, el artículo 39.6 de la LOE dispone 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.

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”.

En sintonía con lo anterior, el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo, dispone en su artículo 8.1 que *“corresponde al Gobierno, mediante real decreto, establecer los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas de los ciclos formativos y de los cursos de especialización de las enseñanzas de formación profesional que, en todo caso, se ajustarán a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional”*.



Por su parte, el artículo 8.2 del citado Real Decreto reconoce, en definitiva, la competencia autonómica sobre la materia específica referida, si bien con indicación de ciertos límites a los que debe sujetarse indefectiblemente aquélla en los siguientes términos:

“Las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes respetando lo dispuesto en el presente real decreto y en las normas que regulen las diferentes enseñanzas de formación profesional. En todo caso, la ampliación y desarrollo de los contenidos incluidos en los aspectos básicos del currículo, establecido por el Gobierno, se referirán a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en las correspondientes enseñanzas, así como a la formación no asociada a dicho catálogo, respetando el perfil profesional establecido”.

Así pues, el artículo 8 establece en el apartado 2 que las Administraciones educativas podrán adaptar los currículos respetando lo establecido en la propia norma que regule la enseñanza de formación profesional y lo establecido en el artículo 27 del RD 1147/2011.

Finalmente, conviene traer a colación el Real Decreto 479/2020, de 7 de abril, por el que se establece el Curso de especialización en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información y se fijan los aspectos básicos del currículo (en lo sucesivo, Real Decreto 479/2020), que tiene carácter básico, según su Disposición Final primera.

Por otra parte, el Decreto se dicta de conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 23 del Decreto 63/2019, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 63/2019).

Los planes de estudios requieren una posterior concreción del currículo en las programaciones didácticas en los términos que recoge el artículo 32 del citado Decreto 63/2019.



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

### **Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.**

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

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

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

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



A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

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

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

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

#### **Cuarta. - Procedimiento.**

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

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, la Disposición Transitoria única de la norma, establece que *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. Por ello, en la tramitación del presente Proyecto habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.



El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

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

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

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

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



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

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

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

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

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter



previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

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

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

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

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos: “Este decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es desarrollar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el currículo del Curso de especialización en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información establecido por el Real Decreto 479/2020, de 7 de abril, y 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 al Estado el artículo 149.1. 1.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

El artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, determina que los elementos que integran el currículo son: los objetivos, las competencias, los contenidos, la metodología didáctica, los resultados de aprendizaje y los criterios de evaluación. De conformidad con el artículo 6.4, 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, en relación con la formación profesional, el Gobierno ha fijado los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico. Los contenidos del currículo básico, en este caso establecido en el Real Decreto 479/2020, de 7 de abril, requerirán el 60 por 100 del horario para la Comunidad de Madrid.

La presente propuesta normativa complementa el currículo establecido en el 40 por 100 restante, de tal forma que, de conformidad con los criterios recogidos en el artículo 8.2 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, la presente propuesta normativa amplía determinados contenidos en los módulos profesionales que se incluyen en el Curso de especialización a partir de los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y las orientaciones metodológicas establecidos en normativa básica y fija la duración para cada módulo profesional hasta alcanzar las 720 horas de duración que deben tener estas enseñanzas.

Por ende, 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 del currículo básico del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que capacita para omitir el trámite de consulta pública.

Asimismo, 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. Se encuentra por tanto la concurrencia de estas otras circunstancias excepcionales recogidas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública.”.*

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

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación y Juventud, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, el artículo 10 del Decreto 288/2019, de 12 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Juventud (en lo sucesivo, Decreto 288/2019) atribuye a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial el desarrollo curricular de los contenidos mínimos fijados por el Estado de las enseñanzas de competencia de la dirección general.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y en el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, y puesto que la presente propuesta de decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 5 y el 23 de abril de 2021, habiéndose presentado alegaciones.

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



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

De la MAIN se desprende que se ha remitido el Proyecto al Consejo de Formación Profesional, de acuerdo con el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, por el que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid si bien no se ha emitido informe. En este punto, sería conveniente completar el expediente con el escrito de remisión del Proyecto para informe.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

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



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

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

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

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

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015, como el artículo 25 de la Ley del Gobierno, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia.

Hay que poner de manifiesto que, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, no recoge en su Anexo, entre las propuestas para dicho año, el desarrollo curricular del curso de especialización objeto del Proyecto. Por tanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, será necesario justificar este hecho en la MAIN que argumenta que *“a fecha de emisión de la presente memoria de análisis e impacto normativo está pendiente la publicación del plan normativo, la promulgación del presente proyecto normativo se comunicará para su incorporación en el citado plan. No obstante, si esta circunstancia no pudiera efectuarse antes de la aprobación del presente proyecto de decreto, una vez publicado*



*y aprobado este decreto no será posible su planificación a través del plan normativo, por lo tanto, en aras de una mayor seguridad jurídica únicamente cabría su valoración ex post”.*

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de la consideración previamente apuntada.

#### **Quinta. - Análisis del contenido.**

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

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

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

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

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e



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

En cuanto a los trámites esenciales seguidos para su aprobación, se hace referencia a la Oficina de Calidad Normativa, *“que debería suprimirse, al no existir en la Comunidad de Madrid”*, como se señala en el Dictamen 176/21, de 20 de abril de 2021, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Cabría mencionar, eso sí, el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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



Por último, se señala que no es adecuado usar en la parte expositiva la expresión “*Propuesta normativa*”, propia de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debiéndose sustituir por el término “*Decreto*” o por la expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente. Así se debería revisar el párrafo décimo de la parte expositiva.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por el Real Decreto 479/2020, y al Decreto 63/2019, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

Conviene aclarar que el Proyecto de Decreto encierra dos tipos de preceptos:

-Un primer grupo de preceptos, que se remiten directamente al meritado Real Decreto, por lo que ningún obstáculo jurídico puede oponerse. Así sucede con los artículos 2 (referentes de la formación), 3 (módulos profesionales recogidos en el Real Decreto 479/2020), 4, apartado 1 (currículo), 8, apartados 1, 2 y 4 (profesorado) y 9 (requisitos de los centros).

No obstante, con carácter general a propósito de las remisiones, hay que señalar que 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. En este sentido se pronunció el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en numerosos dictámenes relativos a los currículos educativos y ha sido reiterado por esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (vid. dictamen 447/16, de 6 de octubre).

-En cuanto al resto de preceptos, partiendo de la base de que incluyen el contenido mínimo que exige el artículo 8, apartado 5, del Decreto 63/2019, conviene realizar las siguientes consideraciones:

El **artículo 4.2**, en cuanto al contenido y duración de los módulos profesionales que allí se refieren, se remite al Anexo I del Proyecto y, examinado éste, resulta que se profundizan y amplían los contenidos mínimos previstos en el Anexo I del Real



Decreto básico. Urge valorar positivamente que la MAIN ofrezca luz sobre los complementos autonómicos actuados.

No obstante, dicho lo anterior, la denominación del módulo profesional 5021, contenido en el punto 01 del Anexo I, deberá ajustarse a la correcta denominación, prevista en el artículo 3 del Proyecto, *“Incidentes de ciberseguridad”* en vez de *“Incidentes en seguridad”* y en coherencia con ello, deberá corregirse igualmente la denominación contenida en el Anexo II, al denominar erróneamente el módulo profesional *“Incidentes en ciberseguridad”*.

Por otro lado, en el apartado 1 de los contenidos del módulo profesional 5024: Análisis forense informático, se ha omitido el contenido *“Análisis de la línea de tiempo”* (TimeStamp), extremo que deberá completarse.

Asimismo, se aprecia un aumento de la duración horaria de dichos módulos respecto de los mínimos previstos en el Anexo I de la norma básica aludida hasta alcanzar las 720 horas previstas en el artículo 2 del Real Decreto 479/2020.

Por su parte, el **artículo 5** contempla la necesidad de que el currículo se adapte al entorno educativo, social y productivo. En concreto, en su apartado 3, se prevé que los centros concreten y desarrollen el currículo de este curso de especialización integrando el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual, diversidad sexual e identidad y/o expresión de género, que estarán presentes de forma transversal en los procesos de enseñanza y aprendizaje, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en normativa propia de la Comunidad de Madrid, en concreto, las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación en la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por razón de orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Y en el apartado 4, se prevé el desarrollo del currículo integrando el principio de *“Diseño Universal o diseño para todas las personas”*.



Pues bien, ningún reproche merece tales previsiones desde el punto de vista sustantivo teniendo en cuenta, además, que se ajusta al contenido del artículo 8, apartados 3, 4 y 5 c) del Decreto 63/2019.

La organización y distribución horaria se recoge en el **artículo 6** del Proyecto que, a su vez, remite al Anexo III.

Examinado el mismo, se aprecia que respeta el artículo 2 del Real Decreto 479/2020.

La duración de estos ciclos será de 720 horas.

El **artículo 7** contempla y regula la posibilidad de organizar el curso dentro del régimen a distancia en modalidad semipresencial. Concreta la forma en la que deben ser impartidos cada uno de los módulos.

La modalidad semipresencial se admite en el artículo 16.2 del Decreto 63/2019.

Los apartados 1.c) y 1.f), deberán corregir la denominación de módulo a que se refieren, a fin de ajustarse a la denominación prevista en el artículo 3 del Proyecto. Así se deberán denominar: “Puesta en producción segura” y “Normativa de ciberseguridad”.

Se sugiere suprimir el apartado 3 e incorporarlo al artículo 6.

El **artículo 8** del Proyecto se refiere al profesorado, y se remite al Real Decreto 479/2020 (Anexos III A), III B), y III C) y artículo 11).

El **artículo 9** del Proyecto –requisitos de los centros - realiza una remisión al artículo 10 y Anexo II del Real Decreto 479/2020 en cuanto a los espacios y equipamientos y al artículo 12 sobre la exigencia de que los centros docentes deban impartir alguno de los títulos que dan acceso al curso de especialización para poder ser autorizados a ofertar esta formación.



El **artículo 10** responde al contenido del artículo 13 del Real Decreto 479/2020.

La **Disposición Final primera** contempla la implantación del nuevo currículo a partir del comienzo del curso escolar 2021-2022.

La **Disposición Final segunda** del Proyecto contempla una habilitación de desarrollo a favor del titular de la Consejería competente en materia de educación.

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

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

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

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

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



## CONCLUSIÓN

**Única:** Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en ciberseguridad en entornos de las tecnologías de la información, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

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

**Begoña Basterrechea Burgos**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez- Miñón**

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

