

A.G.-4/2025

INFC. - 2025/18

S.G.C.-3/2025

S.J.- 3/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades en relación con un **proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico.**

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 10 de enero de 2025 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades 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 y sus antecedentes.

- Orden 4139/2024, de 13 de septiembre de 2024, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la

Comunidad de Madrid los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico.

- Dictamen 29/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2024, así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 16 de noviembre de 2024.

- Informe 72/2024, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 3 de octubre de 2024.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 19 de diciembre de 2024, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 19 de septiembre de 2024 y 20 de noviembre de 2024.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 9 de octubre de 2024, 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 de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 1 de octubre de 2024, 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 a las Familias Numerosas.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 1 de octubre de 2024 ; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 7 de octubre de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 3 de octubre de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 2 de octubre de 2024; de

la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 3 de octubre de 2024 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 3 de octubre de 2024 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 3 de octubre de 2024, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 7 de octubre de 2024 formulando observaciones al proyecto.

- Informe del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 1 de octubre de 2024.

- Informe de la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior) de 2 de octubre de 2024.

- Informe suscrito con fecha 4 de octubre de 2024, por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 16 de octubre de 2024.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 2 de octubre de 2024.

- Resolución de la Directora General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) de 20 de noviembre de 2024, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

-Escrito referido al resultado del trámite de audiencia e información pública, con membrete de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, sin firma ni fecha.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 7 de enero de 2025, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) 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.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto la aprobación del currículo de las enseñanzas correspondientes a los títulos de formación profesional de grado básico siguientes:

- Título de Técnico Básico en Servicios Administrativos.
- Título de Técnico Básico en Electricidad y Electrónica.
- Título de Técnico Básico en Fabricación y Montaje.
- Título de Técnico Básico en Informática y Comunicaciones.
- Título de Técnico Básico en Cocina y Restauración.
- Título de Técnico Básico en Mantenimiento de Vehículos.
- Título de Técnico Básico en Agrojardinería y Composiciones Florales.
- Título de Técnico Básico en Peluquería y Estética.
- Título de Técnico Básico en Servicios Comerciales.
- Título de Técnico Básico en Carpintería y Mueble.

- Título de Técnico Básico en Reforma y Mantenimiento de Edificios.
- Título de Técnico Básico en Arreglo y Reparación de Artículos Textiles y de Piel.
- Título de Técnico Básico en Tapicería y Cortinaje.
- Título de Técnico Básico en Vidriería y Alfarería.
- Título de Técnico Básico en Actividades Agropecuarias.
- Título de Técnico Básico en Aprovechamientos Forestales.
- Título de Técnico Básico en Artes Gráficas.
- Título de Técnico Básico en Alojamiento y Lavandería.
- Título de Técnico Básico en Industrias Alimentarias.
- Título de Técnico Básico en Informática de Oficina.
- Título de Técnico Básico en Panadería y Pastelería.
- Título de Técnico Básico en Fabricación de Elementos Metálicos.
- Título de Técnico Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica.
- Título de Técnico Básico en Mantenimiento de Viviendas.
- Título de Técnico Básico en Acceso y Conservación en Instalaciones Deportivas.

Según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN): *“El objetivo del presente proyecto de decreto es establecer para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico regulados por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, para su adecuación a la nueva ordenación del sistema de formación*

profesional regulado por el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional y por el Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo, por el que se modifican determinados reales decretos por los que se establecen títulos de Formación Profesional de grado básico y se fijan sus enseñanzas mínimas.

El fin perseguido con la presente propuesta normativa es adecuar los planes de estudios de la Comunidad de Madrid a la nueva normativa indicada anteriormente.

Todo ello, tal y como se establece en la nueva ordenación del sistema de formación profesional regulada por el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, y por el Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo, con la finalidad de crear un sistema contemporáneo, ágil y actualizado de Formación Profesional que permita generar oportunidades para la ciudadanía, paliar el desajuste entre oferta y demanda de profesionales, facilitar la cualificación y recualificación permanente de las personas a lo largo de su vida laboral y, en definitiva, adaptarse a la actuales circunstancias cambiantes de la economía y de la tecnología”.

El proyecto se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por nueve artículos, seguida de una parte final, integrada por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Además, incluye veinticinco anexos.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, 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.

En lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 16/2024, de 18 de enero: *“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). En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)”.*

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 los planes de estudio que tiene por objeto.

En este sentido, debemos detenernos, siquiera someramente, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) y en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, LOFP).

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”.

El artículo 6 bis de la propia LOE, en cuanto a la distribución de competencias, establece que:

“1. Corresponde al Gobierno:

a) La ordenación general del sistema educativo.

b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.

d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las 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.

e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.

3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.

Por otro lado, el artículo 39, apartado 6 de la LOE dispone:

“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”.

La LOFP define, en su artículo 5, apartado 1, el Sistema de Formación Profesional como el conjunto articulado de actuaciones dirigidas a identificar las competencias profesionales del mercado laboral, asegurar las ofertas de formación idóneas, posibilitar la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, el reconocimiento de las competencias profesionales, y poner a disposición de las personas un servicio de orientación y acompañamiento profesional que permita el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos. Asimismo, en su artículo 27.1.a) establece que los títulos serán homologados por la Administración General del Estado, siempre que incluyan al menos, un resultado de aprendizaje vinculado a un elemento de competencia y estén recogidos en el Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional.

El artículo 113, apartado 1.g), de la propia LOFP establece además que corresponde al Gobierno la aprobación de los aspectos básicos de los currículos, así como los requisitos y procedimientos para su acreditación o titulación.

Recientemente, mediante el Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo, se han modificado una serie de reales decretos por los que se establecen títulos de Formación Profesional Básica y se han fijado sus enseñanzas mínimas para su adaptación a lo establecido en el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio. Estos reales decretos afectados son los siguientes:

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

-Real Decreto 356/2014, de 16 de mayo, por el que se establecen siete títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de títulos de las enseñanzas de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 356/2014)

- Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto, por el que se establecen seis Títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de Títulos de las enseñanzas de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 774/2015).

-Real Decreto 73/2018, de 19 de febrero, por el que se establece el Título profesional básico en acceso y conservación en instalaciones deportivas y se fijan los aspectos básicos del currículo (en adelante, Real Decreto 73/2018).

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, se ha venido a desarrollar la regulación básica estatal a través del Decreto 63/2019, de 16 de julio, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid, y en lo que se refiere a los planes de estudios del ciclo formativo de grado básico, por los siguientes decretos:

- Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos.

- Decreto 28/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos.

- Decreto 29/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica.

- Decreto 30/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Actividades de Panadería y Pastelería.

- Decreto 106/2022, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Mantenimiento de Viviendas.

- Decreto 111/2022, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título profesional básico en acceso y conservación en instalaciones deportivas.

Estas disposiciones normativas, hasta ahora vigentes, quedarán derogadas con la aprobación de este proyecto de decreto, que comprende los planes de estudios de los correspondientes títulos de formación profesional, adecuándose a la nueva ordenación de los planes de estudios de los ciclos formativos de formación profesional de grado básico.

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 en la normativa estatal.

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, apartado 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 cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación 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 (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta

con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

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 supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose suficientemente la omisión en la MAIN en los siguientes términos:

“Este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, porque el objeto de dicho decreto es establecer, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico.

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

Además, la presente propuesta normativa no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquellas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación. Concurren, por tanto, estas otras circunstancias excepcionales, recogidas en el artículo 5.4, apartados c) y d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública”.

Examinada la justificación aducida, advertimos que el artículo 5.4 del mencionado Decreto 52/2021, a propósito de las circunstancias que pueden justificar la omisión de este trámite, en su letra c) hace referencia a la siguiente: *“si carece de impacto significativo en la actividad económica”*, presupuesto al que no se hace mención en la explicación consignada -aun cuando se incluye una referencia expresa a este apartado c)- por lo que se conmina a revisar tal extremo.

En otro orden de cuestiones, y en específica referencia a la tramitación urgente, cabe traer a colación, entre otros, el Dictamen 354/2023, de 29 de junio de 2023, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el que se indica:

“La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse mediante orden del titular de la consejería competente al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, cuando concurran circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma. Debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su dictamen 779/2009, de 21 de mayo: (...) Ese carácter excepcional y la necesidad de constatación de su motivación es recordada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: “Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa (...)”.

El Dictamen 120/2019, de 28 de marzo, ya recordaba, por su parte, que *“La declaración de urgencia ha de estar motivada, sin que valga la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (recurso núm. 5608/2004) que exige que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada”* (el subrayado es nuestro).

En el presente caso, se firmó, con fecha de 13 de septiembre de 2024, la Orden 4139/2024, del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico, en la que se motiva suficientemente la urgencia en los siguientes términos: *“El Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, así como la disposición transitoria única del Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo, establecen el calendario de implantación del Sistema Formación Profesional establecido por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, que, para el primer curso de todos los ciclos formativos, será en el año académico 2024-2025. La implantación de las modificaciones que se recogen en este último real decreto*

requieren para su desarrollo reglamentario en nuestra región de la promulgación del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico. Por tanto, debido a que el establecimiento de estos planes de estudios requiere para su implantación en la Comunidad de Madrid del correspondiente decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, cuyo contenido incide en la organización del presente curso escolar 2024-2025, se hace necesaria la tramitación urgente del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico.

El artículo 11 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, habilita al consejero competente por razón de la materia, en este caso al Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, a dictar una orden por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de disposiciones reglamentarias cuando concurren circunstancias extraordinarias imprevistas que exijan la aprobación urgente de la norma. Estas circunstancias se manifiestan en la fecha de publicación del Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo (BOE de 28 de mayo de 2024) sin cuya entrada en vigor no se ha podido comenzar la tramitación del correspondiente desarrollo reglamentario y cuya implantación debe realizarse en septiembre de 2024”, si bien esta declaración se adopta cuatro meses después de la entrada en vigor del Real Decreto 498/2024 y todavía continúa la tramitación.

No podemos sino recordar al respecto lo que viene siendo señalando por la referida Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en su Dictamen 253/2017, de 19 de junio:

“En la tramitación del procedimiento se deberá tener la previsión necesaria para calcular los plazos que conllevan los distintos trámites previstos, de suerte que, si pretende aprobar una disposición reglamentaria para una determinada fecha, se inicie su tramitación con la suficiente antelación para la aprobación de la disposición en la fecha prevista o, en caso de estimarse insuficiente, se acuerde su tramitación urgente, de manera que se acorten los plazos de todos los trámites” (el resaltado es propio).

Al figurar la MAIN, en su modalidad ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra tres versiones de la MAIN, firmadas por la Directora General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, respectivamente, el 19 de septiembre, el 20 de noviembre y el día 19 de diciembre de 2024. La actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (artículo 6.3 del Decreto 52/2021).

De esta manera, como tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (así, en sus recientes Dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

La norma, además, es propuesta por el Consejero de Educación, Ciencia y Universidades. La competencia del Consejero de Educación, Ciencia y Universidades para proponer el presente decreto deriva de su competencia en el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de educación (artículo 1 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de acuerdo con el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid).

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, 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 desde el 9 de hasta el 17 de diciembre, sin haberse recibido alegaciones ni aportaciones al mismo, según asevera la MAIN.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que

resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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.

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 a las 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.

También se ha incorporado el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024. Igualmente se ha incorporado el Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la misma Consejería.

Además, consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la, Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Se observa que no se ha recabado el informe del Consejo de Formación Profesional, creado y regulado por el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, como órgano consultivo y de asesoramiento

al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional, y al que el artículo 2, atribuye, entre otras funciones, la de elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional.

Sin embargo, la MAIN no justifica tal omisión, debiendo recordar, en esta sede, la procedencia de incorporar en el expediente una justificación sobre este extremo.

Cabe puntualizar, en este momento, que la anterior observación ha sido reiterada en precedentes informes de esta Abogacía General (así, entre otros, en los informes AG 33/2024 y 34/2024, de 5 de junio, e informes AG 37/2024 y 39/2024, de 11 de junio), habiendo sido refrendado tal criterio por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus respectivos Dictámenes 458/2024 y 462/2024, ambos de 18 de julio, el segundo de los cuales advierte:

“(…) se observa que no se ha recabado el informe del Consejo de Formación Profesional, creado y regulado por el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, como órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional, y al que el artículo 2, atribuye, entre otras funciones, la de elaborar dictámenes y orientaciones para el correcto diseño y programación de las enseñanzas de la Formación Profesional.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo explica, ante la observación realizada en el informe de coordinación y calidad normativa sobre la incorporación del informe del Consejo de Formación Profesional al procedimiento, que no se atiende dicha observación, en virtud del principio de simplificación, dado que el dictamen de ese órgano no tiene carácter preceptivo.

Con respecto a esta justificación, ya hemos señalado en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora, así el Dictamen 405/23, de 27 de julio o el más reciente 385/24, de 27 de junio, que si bien es cierto que dicho informe no resulta preceptivo a tenor de la normativa expuesta, sin embargo la justificación de su falta de petición se reputa insuficiente, pues dicha falta de preceptividad podría servir para que en ninguna ocasión se recabara el informe de un órgano cuyas aportaciones, en el ámbito de la Formación Profesional, entendemos son de especial relevancia como se encarga de destacar la exposición de motivos del Decreto 35/2001 al configurarlo “como un órgano de participación de los agentes sociales que aporte, a través de propuestas de estudios y análisis de las necesidades formativas, los datos suficientes para poder

planificar programas de formación que permitan conseguir mejores niveles de cualificación en la formación de los alumnos, y en la adaptación al mercado de los trabajadores”.

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

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

En consecuencia, aunque el informe de dicho órgano consultivo no sea preceptivo, sí debería justificarse mejor por qué no se estima necesaria su emisión, más aún cuando se ha puesto de manifiesto su necesidad en el informe de coordinación y calidad normativa, y la justificación ofrecida en la Memoria para la omisión del informe del Consejo de Formación Profesional se ha considerado insuficiente por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid” (el subrayado es nuestro).

En la misma línea inciden los Dictámenes 608/2024 y 620/2024, ambos de 10 de octubre, el último de los cuales, referido a un “*proyecto de decreto por el que se modifican setenta y seis decretos por los que se establecen para la Comunidad de Madrid planes de estudios formativos de grado superior*”, señala:

“Se observa que se ha reforzado la justificación de la omisión de este informe, como venía indicando esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores propuestas en que así sucedía y, en este caso, sugería la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, explicando que, en esta propuesta representa un desarrollo curricular de las enseñanzas mínimas aprobadas mediante los reales decretos correspondientes, complementando aquello establecido en la norma básica y que, en la tramitación de cada real decreto, ese texto ya fue sometido al dictamen del Consejo General de Formación Profesional, sin que posteriormente la Comunidad de Madrid, en este

proyecto de Decreto introduzca ninguna modificación; además de recordar que la propuesta se remitió al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, donde está prevista la participación de los agentes sociales y de que, en el pleno del Consejo de la Formación Profesional de la Comunidad de Madrid de 9 de septiembre de 2024, se informó de la tramitación de este decreto.

La indicada argumentación no resulta suficiente porque, aunque el informe de dicho órgano consultivo no sea preceptivo, según la normativa autonómica, el Consejo de Formación Profesional es el órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de Formación Profesional y la norma analizada - aunque venga determinada por las exigencias de la normativa básica- sin duda tiene suficiente trascendencia, pues modifica 76 decretos en la materia. De otra parte, la circunstancia de que, en su caso, esas normas modificadas hubieran sido inicialmente sometidas al dictamen del referido órgano, abundaría en la necesidad de volverlo a solicitar para analizar la trascendencia de la actual modificación.

En cualquier caso, no se considera oportuna la mención al dictamen al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid en este punto, por su carácter no excluyente respecto del análisis que corresponde al Consejo General de Formación Profesional” (el subrayado es propio).

El Decreto 52/2021, exige, en su artículo 4.3, 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 solo una de ellas ha formulado observaciones al proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

El Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027) no recoge en su anexo, entre las propuestas normativas para dichos años, el Proyecto de Decreto objeto de informe justificando la MAIN que *“La razón de ello, de conformidad con los artículos 3.3 y 6.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, es que, el Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo, se ha publicado en*

el BOE el día 28 de mayo de 2024, con fecha posterior al Acuerdo del Consejo de Gobierno que aprobó el Plan normativo para la XIII Legislatura, por lo que no ha sido posible su inclusión.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que el artículo 11.3 del Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implantación del Sistema de Formación Profesional establecido por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, establece que «en el año académico 2024-2025 se completará la implantación del primer curso de todos los ciclos formativos» y la disposición transitoria séptima del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, en su apartado segundo, establece que: «la implantación de la regulación relativa a admisión y acceso a las ofertas de Grado D y E tendrá efectos a partir del curso 2024-2025», lo que requiere una respuesta del Consejo de Gobierno para atender esta exigencia mediante la aprobación de un proyecto de decreto que permita el establecimiento de los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico”.

Para culminar, a propósito de la evaluación *ex post*, la MAIN señala que se propone evaluación del proyecto normativo, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 6.1.i) y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Se valorará el impacto sobre la economía atendiendo a la evolución del número de alumnos, medido por el número de alumnos matriculados en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, el número de alumnos que logran superarlo y su inserción laboral en el mercado de trabajo.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado, en términos generales, a lo exigido por el ordenamiento jurídico, todo ello sin perjuicio de las observaciones y advertencias vertidas en la presente consideración jurídica.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO

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, “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la*

elaboración normativa”, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

“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.

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 -Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid-, de acuerdo con la Directriz 13.

En cualquier caso, se sugiere incluir la referencia a algún otro aspecto relevante de la tramitación, sin obviar lo que al respecto tiene señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 681/2022, 3 de noviembre: *“en la exposición de motivos deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma”*.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose 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”.

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 la LOE, la LOFP, el Real Decreto 659/2023 y los reales decretos por los que se establecen títulos de formación profesional de grado básico y se fijan sus enseñanzas mínimas, que fueran modificados por el Real Decreto 498/2024, además del propio Real Decreto 498/2024, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación del proyecto.

El objeto de la norma proyectada viene determinado por la aprobación del currículo de las enseñanzas correspondientes a los títulos de formación profesional de grado básico que se enumeran.

Nada cabe objetar, de otra parte, en relación con el ámbito de aplicación que determina el precepto analizado: centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid que, debidamente autorizados, impartan estas enseñanzas.

El **artículo 2**, bajo la rúbrica “referentes de la formación”, se limita a remitirse en cuanto a “*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, la correspondencia de módulos profesionales con los estándares de competencia incluidos en el título y las titulaciones equivalentes a efectos académicos, profesionales y de docencia*”, a los que se definen en el Real Decreto 127/2014, para los títulos de formación profesional de grado básico relacionados en los apartados del a) al n) del artículo 1; en el Real Decreto 356/2014, para los títulos de formación profesional de grado básico relacionados en los apartados del ñ) al s) del artículo 1; en el Real Decreto 774/2015, para los títulos de formación profesional de

grado básico relacionados en los apartados del t) al w) del artículo 1 y en el Real Decreto 73/2018, para el título de formación profesional de grado básico relacionado en el apartado x) del artículo 1.

Hay que poner de manifiesto que los reales decretos referenciados han sido modificados por el Real Decreto 498/2024, tal y como hemos advertido previamente.

El **artículo 3** se refiere a la organización de las enseñanzas, recogiendo el contenido de los artículos 44, apartado 2, de la LOFP y 85 del Real Decreto 659/2023.

Para mayor completitud de la norma, se sugiere completar el contenido de los ámbitos relacionados en las letras a) y c), siguiendo la dicción de los preceptos *ut supra* mencionados. En particular, el citado artículo 44, apartado 2, de la LOE los describe así:

“a) Ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales, que incluirá las siguientes materias: 1.º Lengua castellana. 2.º Lengua extranjera de iniciación profesional. 3.º Ciencias sociales. 4.º En su caso, lengua cooficial.

b) Ámbito de Ciencias Aplicadas, que incluirá las siguientes materias: 1.º Matemáticas aplicadas. 2.º Ciencias aplicadas.”

El apartado 1 del **artículo 4**, responde al tenor del artículo 87, apartado 1, del Real Decreto 659/2023, que prevé: *“El currículo de los ámbitos a) y b) del apartado 2 del artículo 85 (Ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales, y Ámbito de Ciencias Aplicadas) quedan fijados en el anexo V del Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación secundaria obligatoria, estableciendo en dicho anexo las competencias específicas, así como los criterios de evaluación y los contenidos, enunciados en forma de saberes básicos”*.

La disposición proyectada, en lugar de contener una remisión al referido Real Decreto 217/2022, lo hace al Decreto 65/2022, de 20 de julio, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria (en lo sucesivo, Decreto 65/2022) y, en concreto, a su anexo III, como previene su artículo 15.4, según el cual: *“Las orientaciones metodológicas, las competencias específicas, los criterios de*

evaluación y los contenidos del ámbito de Comunicación y Ciencias Sociales y del ámbito de Ciencias Aplicadas se recogen en el anexo III”.

Nada cabe objetar por cuanto el Decreto 65/2022 fue aprobado, tras la promulgación del citado real decreto estatal, a fin de establecer la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, en el marco de lo estipulado en el mismo. De este modo, su artículo 1 dispone:

“El presente decreto tiene por objeto establecer la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, según lo dispuesto en el Título I, Capítulo III, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.”

En cuanto al apartado 2.a) se remite al apartado 1 de cada uno de los veinticinco anexos, que establecen los contenidos y duración de los módulos profesionales regulados por la normativa básica para la obtención del título de Técnico Básico correspondiente.

Es adecuado recordar, en relación con ello, que los artículos quinto y sexto del Real Decreto 498/2024 regulan las modificaciones que afectan a los módulos profesionales y su desarrollo.

El currículo de los módulos “Itinerario personal para la empleabilidad”, y “Proyecto intermodular de aprendizaje colaborativo” se regula en la letra b) del apartado 2 del artículo 4 y en el artículo 6 del proyecto, así como la tutoría en el artículo 7.

El apartado 2.b) del artículo 4 relativo, como se indica, al módulo “Itinerario personal para la empleabilidad”, se remite a una futura regulación por el titular de la consejería competente en materia de educación.

Si bien el artículo 7, apartado 2, del Real Decreto 659/2023 establece que son las administraciones educativas las que establecerán los currículos respetando los elementos contemplados en el currículo básico, ello no implica que la competencia para hacerlo le corresponda a un órgano determinado, sino a aquel que ostente la potestad reglamentaria que,

en la Comunidad de Madrid, es el Consejo de Gobierno, titular originario de dicha potestad, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983.

De hecho, es el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid quien ha venido complementando y desarrollando los currículos establecidos con carácter básico por el Estado.

Sin embargo, es cierto que podría justificarse la habilitación consignada en el supuesto de que tuviera por objeto precisamente una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal. Ello siempre que el proyecto de decreto incluyese al menos las líneas básicas de la futura regulación autonómica.

En otro caso, la regulación pretendida debería abordarse mediante ulterior decreto del Consejo de Gobierno.

En este supuesto, observamos que ni siquiera existe normativa estatal básica de aplicación obligatoria que acometa la regulación del contenido del módulo pues, de acuerdo con el artículo séptimo, apartado uno, del Real Decreto 498/2024 : *“De acuerdo con lo establecido en los artículos 12.3 y 12.4 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, y sin perjuicio de lo señalado en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, los contenidos básicos que figuran en el apartado 3.3 de todos los anexos del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de Formación Profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; del Real Decreto 774/2015, de 28 de agosto, por el que se establecen seis títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de títulos de las enseñanzas de Formación Profesional, y del Real Decreto 73/2018, de 19 de febrero, por el que se establece el título profesional básico en acceso y conservación en instalaciones deportivas y se fijan los aspectos básicos del currículo; y en el apartado 3.4 de todos los anexos del Real Decreto 356/2014, de 16 de mayo, por el que se establecen siete títulos de Formación Profesional Básica del catálogo de títulos de las enseñanzas de Formación Profesional tendrán la consideración de carácter orientativo”* (el subrayado es nuestro).

Por ello, y en línea con lo advertido *ut supra*, solo cabría consignar una habilitación en favor del Consejero siempre que el decreto proyectado incorpore el núcleo esencial de la futura regulación autonómica.

Recordamos, en este sentido, el 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 de 11 de junio de 2013, -y reiterado en otros posteriores de 14 de abril de 2015, 25 de febrero de 2019, o el más reciente de 28 de octubre de 2024, entre otros- 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”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Como reflexión última, y en relación con los eventuales cambios que pudieran introducirse en el texto proyectado, recordamos, a título meramente ilustrativo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de septiembre de 2022, en la que se refuerza la doctrina de la Sala sobre la necesidad de reiteración del trámite de audiencia e información pública en la elaboración de disposiciones reglamentarias cuando en el texto final se introducen modificaciones esenciales, no incluidas en el texto originario, lo que sería de aplicación *mutatis mutandi* al presente supuesto.

El Tribunal Supremo, en el fundamento de derecho tercero, recuerda su reiterada doctrina sobre la necesidad de un segundo plazo de información pública señalando: *“sólo en los supuestos en que ha habido cambios sustanciales en la norma en elaboración respecto al texto sometido a información pública, de tal forma que no es posible considerar que los interesados han podido manifestar su opinión sobre el texto que definitivamente va a ser aprobado, al diferir en su sentido o finalidad respecto del texto inicial, es necesario someter la citada norma a un nuevo período de información pública. Por el contrario, no es preciso tal reiteración de dicho trámite cuando los cambios son accesorios o secundarios, o bien cuando se deben precisamente a propuestas o sugerencias surgidas en el propio proceso de elaboración de la disposición, en ocasiones por los propios interesados en el trámite de información pública. En definitiva, la necesidad de un segundo período de información*

pública sólo resulta necesaria cuando las modificaciones suponen una alteración esencial del proyecto de disposición”.

En cualquier caso, deben tenerse en cuenta, para este módulo profesional de “Itinerario personal para la empleabilidad”, los resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación y la duración del currículo básico, que figuran como anexo III del Real Decreto 659/2023 (ex artículo sexto, apartado dos, letra a), del Real Decreto 498/2024).

El apartado 3 se remite a la organización y distribución horaria de los módulos y ámbitos profesionales que configuran cada uno de los planes de estudio, que se determinan en el apartado 2 de los diferentes anexos. En todo caso, habrán de respetarse las exigencias del apartado 4 del artículo 87 del Real Decreto 659/2023.

El apartado 4 se acomoda a lo preceptuado en el artículo sexto, apartado dos, letra b), del Real Decreto 498/2024, a cuyo anexo I se remite este apartado en lo atinente a los resultados de aprendizaje y criterios de evaluación que integran el currículo del “proyecto intermodular de aprendizaje colaborativo”, así como su duración.

El **artículo 5**, apartado 1, contempla la necesidad de que en las programaciones didácticas se tengan en consideración las características de los alumnos y del entorno educativo, social y productivo, con especial atención a las necesidades de quienes presenten una discapacidad reconocida, integrando el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género, la prevención de la violencia sobre la infancia y la adolescencia, el respeto y la no discriminación por motivos de orientación sexual y diversidad sexual e identidad o expresión de género, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Se prevé también el desarrollo del currículo integrando el principio de “diseño universal o diseño para todas las personas”.

Pues bien, ningún reproche merecen tales previsiones desde el punto de vista sustantivo, teniendo en cuenta, además, que se ajustan al contenido del artículo 6 de la LOFP y artículo 3

del Real Decreto 659/2023. El apartado 2 responde al contenido del apartado 5 del artículo 44 de la LOFP.

El **artículo 6**, “Proyecto intermodular de aprendizaje colaborativo”, responde al tenor del apartado 3 del artículo 87 del Real Decreto 659/2023

El **artículo 7** relativo a la tutoría, se ajusta al contenido del apartado 3 del artículo 85 del Real Decreto 659/2023.

El **artículo 8**, referente al profesorado, establece las condiciones que deben reunir los profesores que vayan a impartir ámbitos y módulos profesionales de estas enseñanzas, tanto en centros docentes de titularidad pública como en centros privados.

En relación con la atribución docente en los ámbitos de “Comunicación y ciencias sociales” y de “Ciencias aplicadas” a los que se refiere el apartado 1, es conforme con la exigida en el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, que establece las materias que deben integrarse en cada uno de estos ámbitos y en el anexo IV del Real Decreto 286/2023, de 18 de abril, por el que se regula la asignación de materias en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato a las especialidades de distintos cuerpos de funcionarios docentes, y se modifican diversas normas relativas al profesorado de enseñanzas no universitarias, así como en los anexos I y II del Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato, en el caso de profesores de centros privados.

Teniendo en cuenta la distribución por unidades formativas para cada ámbito que contempla el Decreto 65/2022, de 20 de julio por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, se incorporan en el apartado 1, para cada una de ellas, las condiciones de formación requeridas para el profesorado.

La estructura y contenido de este precepto se explica por la MAIN en los siguientes términos:

“Cabe señalar que, en relación a la atribución docente en los ámbitos de Comunicación y Ciencias Sociales y de Ciencias Aplicadas, se hace la referencia a la norma básica, al tiempo que se especifica que, preferentemente, las especialidades docentes de las diferentes unidades formativas que conforman ambos ámbitos serán las que establece el decreto. Esto es así porque el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria establece las materias que deben integrarse en cada uno de estos ámbitos y el Real Decreto 286/2023, de 18 de abril, o el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, en el caso de profesores de centros privados, se refieren a la impartición integrada de cada ámbito sin distinguir las materias. Sin embargo, el Decreto 65/2022, de 20 de julio, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, diferencia unidades formativas para cada ámbito, que se imparten separadamente. Por ello, se ha considerado adecuado indicar, respetando la norma básica, las atribuciones docentes pertinentes para cada unidad formativa”.

En el apartado 2, en cuanto a las especialidades o, en su caso, titulaciones del profesorado y los requisitos para impartir docencia en los módulos profesionales del ámbito profesional y en proyecto intermodular de aprendizaje colaborativo, relacionados en los apartados c) y d) del artículo 3 del proyecto, existe una remisión a lo dispuesto en el apartado 5 del correspondiente anexo del real decreto que regula cada título de Técnico Básico referido en el artículo 2, del proyecto, en consonancia con el tenor del artículo octavo del Real Decreto 698/2024 498/2024.

Se advierte que el artículo 3 del proyecto no contempla una letra d), por lo que la remisión que se hace a la misma en este apartado debe ser revisada.

El apartado 3 se refiere al supuesto en el que haya que contar, para la impartición de módulos profesionales, con personas expertas o expertas senior, remitiéndose en cuanto a los requisitos que se les exigen a los indicados en el capítulo IV del título V del Real Decreto 659/2023.

En este punto, teniendo en cuenta que el capítulo IV del título V del Real Decreto 659/2023 recoge, entre los perfiles colaboradores, a las personas expertas de sector productivo (artículo 170) y a las personas expertas o expertas senior de empresa (artículo 171), sería conveniente matizar si la expresión “*contar con personas expertas o expertas senior*” se refiere a ambos perfiles

colaboradores o exclusivamente a “*experto o experta senior de empresa*” (artículo 171), toda vez que la MAIN no frece luz al respecto.

El **artículo 9** regula los espacios y equipamientos que deben reunir los centros docentes para poder impartir estas enseñanzas con remisión a la norma básica en el apartado 1 y complementándola con requisitos adicionales en el apartado 2 en relación con los títulos de “Técnico Básico en Mantenimiento de Viviendas”, relacionado en el apartado w) del artículo 1, que requerirá disponer de un aula polivalente, que deberá tener una superficie mínima de dos metros cuadrados por alumno, así como de un taller polivalente con una superficie mínima de ciento cincuenta metros cuadrados y de “Técnico Básico en Acceso y Conservación en Instalaciones Deportivas”, relacionado en el apartado x) del artículo 1, que requerirá disponer de un aula polivalente, que deberá tener una superficie mínima de dos metros cuadrados por alumno, un taller administrativo con una superficie mínima de cien metros cuadrados y un espacio polivalente de instalaciones físico-deportivas, con una superficie mínima de cuatrocientos metros cuadrados, piscina con, al menos, tres calles y superficie de césped.

Ninguna observación cabe formular sobre el apartado 3, en tanto alude al cumplimiento de la normativa sobre diseño para todos y accesibilidad universal, así como en materia de prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

La **parte final** consta de dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres disposiciones finales.

En cuanto a la **disposición adicional primera**, se refiere a los ciclos formativos de grado básico en el marco de la educación para personas adultas y responde, de acuerdo con el artículo 67, apartado 7, de la LOE, a la necesidad de que las enseñanzas para las personas adultas se organicen con una metodología flexible y abierta, de modo que respondan a sus capacidades, necesidades e intereses.

En cualquier caso, nos encontramos ante unidades formativas incorporadas por la Comunidad de Madrid, pues, según se desprende del contenido de los cuadros de organización y distribución horaria, la Comunidad de Madrid ha incluido en los planes de estudios de la

formación profesional básica, sendas unidades formativas relacionadas con la actividad física y deportiva:” Ciencias de la actividad física I” y “Ciencias de la actividad física II”.

La **disposición adicional segunda** se refiere a la certificación de la formación en nivel básico de la prevención de riesgos laborales.

La disposición adicional segunda del Real Decreto 127/2014, en su apartado 3, establece que:

“La formación conducente a la obtención de los títulos profesionales básicos capacitará para llevar a cabo las funciones de nivel básico de prevención recogidas en el artículo 35 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y en la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales. Las Administraciones educativas garantizarán la inclusión de estos contenidos y su duración en función del perfil profesional del título”.

El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, dispone, en el artículo 35, al que se hace referencia -en concreto, en su apartado 3- que la formación mínima prevista para el desarrollo de funciones de nivel básico en prevención de riesgos laborales (que se corresponde con la letra a) del apartado 2) se acreditará mediante certificación de formación específica en esa materia, emitida por un servicio de prevención o por una entidad pública o privada con capacidad para desarrollar actividades formativas específicas en esta materia.

Igualmente, la disposición adicional segunda del Real Decreto 498/2024, que lleva por rúbrica “Nivel básico de la actividad preventiva”, establece que:

“De conformidad con el artículo 88.3 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, antes de iniciar el periodo de formación en empresa u organismo equiparado, las administraciones competentes garantizarán que el alumnado haya adquirido las competencias y los contenidos relativos a los riesgos específicos y las medidas de prevención en las actividades profesionales correspondientes al perfil profesional de cada título profesional de grado básico, según se requiera en la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales”.

Pues bien, la disposición adicional segunda del proyecto desarrolla tales exigencias estableciendo los requisitos necesarios para obtener la certificación de dicha formación para desarrollar las funciones de nivel básico en prevención de riesgos laborales.

Sería deseable, no obstante, que la MAIN abordase una explicación más pormenorizada del alcance de la regulación proyectada y su debido encaje con la normativa estatal básica de referencia.

La **disposición transitoria única** pretende dar solución a distintas situaciones en las que pueden encontrarse los alumnos que vengan cursando los ciclos formativos de grado básico anteriores a la nueva ordenación del Sistema de Formación Profesional. Se trata de supuestos que el régimen transitorio básico no contempla expresamente, pero cuya regulación respeta los plazos establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto 498/2024, que se remite a su vez al artículo 11 del Real Decreto 278/2023, de 11 de abril.

Ciertamente, la disposición transitoria única del mencionado Real Decreto 498/2024, bajo la rúbrica “*Aplicación de los reales decretos por los que se establecen títulos de formación profesional básica de acuerdo con el calendario establecido en el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril*” preceptúa:

“De acuerdo con el calendario establecido en el artículo 11 del Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implantación del Sistema de Formación Profesional establecido por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, en el curso 2024-2025 se completará la implantación del primer curso de todos los ciclos formativos. Durante dicho curso académico, para el segundo curso permanecerá en vigor la ordenación de los ciclos formativos de grado básico previa a la entrada en vigor del presente real decreto”.

Por su parte, el citado artículo 11, en relación con la oferta de Grado D, establece:

“1. En el año académico 2023-2024, comenzará la implantación gradual de las ofertas de Grado D, en los términos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica. A lo largo de los dos años siguientes, y en el marco temporal del calendario establecido por el presente real decreto, se completará su implantación, y se extinguirán los currículos correspondientes de los actuales ciclos formativos.

2. En el año académico 2023-2024 se implantará, con carácter gradual, el primer curso de los ciclos formativos, Grados D, que cada administración educativa considere, atendiendo a sus criterios de planificación.

3. En el año académico 2024-2025 se completará la implantación del primer curso de todos los ciclos formativos, así como se continuará con la implantación del segundo curso de aquellos que hubieran sido implantados en primer curso por las administraciones educativas en el curso precedente.

4. En el año académico 2025-2026 se completará la implantación del segundo curso de todos los ciclos formativos.

5. La oferta de Grados D tendrá en cuenta las previsiones de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, y de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y de sus respectivas disposiciones reglamentarias de desarrollo”.

En atención a la fecha en que nos encontramos actualmente y por sus indudables concomitancias con la disposición proyectada, estimamos oportuno poner de relieve lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 608/2024, de 10 de octubre, relativo al “*proyecto de decreto por el que se modifican cuarenta y un decretos por los que se establecen para la Comunidad de Madrid planes de estudios de ciclos formativos de grado medio*”:

“La disposición final primera se refiere a la implantación de las modificaciones que introduce la norma proyectada y alude a que la misma se realizará de manera progresiva “comenzando con el primer curso de cada plan de estudios en el año académico 2024-2025”.

Respecto de la indicación efectuada, debemos observar que dicha previsión temporal hubiera requerido que se aprobara el proyecto antes del comienzo formal del curso académico e incluso con una cierta anticipación, para facilitar la adecuación de las enseñanzas a las modificaciones que se introducen.

Considerando que la Orden 1177/2024, de 5 de abril, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establece el calendario escolar para el curso 2024/2025 en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad, en su disposición tercera fijó como día de inicio de actividades lectivas de Formación Profesional el pasado 10 de septiembre, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora, 1 de octubre de 2024, resulta claro que se había excedido la previsión temporal establecida en el precepto, como ya apuntamos al referirnos a la tramitación urgente del proyecto.

Lo dicho obliga a justificar las medidas que se han adoptado para facilitar la implantación de las modificaciones en el presente curso académico, respecto a lo que la última Memoria que obra en el expediente, fechada el 18 de septiembre de 2024, ya comenzado el curso 2024-2025 según lo dicho, no contiene ninguna explicación” (el subrayado es nuestro).

En línea con la observación previamente apuntada, la MAIN que figura en el presente expediente aduce la siguiente justificación respecto a la disposición que nos ocupa: “*La tramitación de este proyecto de norma ha estado condicionada en todo momento por la fecha de publicación del Real Decreto 498/2024, de 21 de mayo. No obstante, habiendo previsto que la aprobación de este proyecto de norma tendrá lugar con posterioridad al inicio de curso y teniendo en cuenta que el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, por el que se establece el calendario de implantación del Sistema de Formación Profesional establecido por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, ha obligado a la implantación de las modificaciones a partir del curso 2024-2025, se publicaron con antelación suficientes instrucciones para que los centros, los equipos docentes y el conjunto de la comunidad educativa pudieran adecuarse a lo establecido en la norma básica”.*

La **disposición derogatoria única** deroga, en virtud del apartado 2, íntegramente, los siguientes decretos: Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios

de veinte títulos profesionales básicos, Decreto 28/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos, Decreto 29/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánica, Decreto 30/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Actividades de Panadería y Pastelería, Decreto 106/2022, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Mantenimiento de Viviendas y Decreto 111/2022, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título profesional básico en acceso y conservación en instalaciones deportivas, siendo conforme con la directriz 41.

No obstante, dicha directriz 41 establece que *“se evitarán las cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas”*, por lo que se sugiere la supresión del apartado 1, que contiene una genérica cláusula de derogación en relación con las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo prevenido en el decreto proyectado.

La **disposición final primera** establece que las enseñanzas que se determinan en el decreto se implantarán de forma progresiva comenzando por el primer curso de cada plan de estudios en el año académico 2024-2025, en consonancia con lo indicado a propósito del examen de la disposición transitoria.

La **disposición final segunda** del proyecto incluye una habilitación de desarrollo y aplicación a favor del titular de la Consejería competente en materia de Educación.

En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en esa disposición, pues el término “aplicación” hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de

normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada disposición en lo que atañe a la inclusión del término “aplicación”, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

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 reiteramos el criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, como hemos indicado *ut supra*, en Dictámenes de 25 de febrero de 2019 y 28 de octubre de 2024, 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, con la salvedad previamente apuntada en relación con el empleo del término “aplicación”.

En último término, 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 cuanto a los **anexos I a XXV**, incorporan los contenidos y la duración de los módulos profesionales establecidos por la normativa básica para la obtención del título de Técnico Básico correspondiente, respetando la habilitación otorgada por el artículo 7, apartado 5, del Real Decreto 659/2023, que establece:

“Las administraciones podrán, en el caso de los Grados D y E, atendiendo a la realidad socioeconómica del territorio y a las necesidades de su tejido empresarial:

a) Ampliar la duración horaria de cada módulo profesional establecida con carácter básico, respetando la duración general prevista para la oferta formativa. Podrán, además, ampliar la duración general en los porcentajes y términos autorizados en el apartado 3.a) del artículo 97.

b) Incorporar módulos profesionales complementarios no pertenecientes a la oferta formativa e incluidos en el Catálogo Modular de Formación Profesional.

c) Incorporar módulos de formación no asociada a Catálogo Nacional de Ofertas Formativas, atendiendo a las necesidades del perfil de las personas en formación o del perfil profesional establecido.

Las incorporaciones previstas en las letras b) y c) no podrán, en ningún caso, suponer más del 10 % de la configuración final del currículo, ni reducir la duración total prevista dedicada al desarrollo del currículo prescriptivo y no afectarán al reconocimiento estatal de las titulaciones, que mantendrán la denominación recogida en el Catálogo Nacional de Ofertas Formativas (...)”

Si bien el artículo séptimo del Real Decreto 498/2024, con remisión a los apartados 3 y 4 del artículo 12 del Real Decreto 659/2023, afirma, en su apartado uno, que los contenidos de los módulos que contempla la normativa estatal son meramente orientativos (con excepción del carácter prescriptivo que resulta predicable de los ámbitos enunciados en el apartado dos), el proyecto asume sustancialmente, en el apartado 1 de cada anexo, los contenidos que contemplan los Reales Decretos que establecen cada uno de los títulos de Formación Profesional de grado básico.

El apartado 2 de cada uno de los anexos concreta la organización y distribución horaria del plan de estudios, ampliando el horario de cada uno de los módulos profesionales hasta completar la duración total de las horas que, como máximo, establecen las normas básicas.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de veinticinco títulos de formación profesional de grado básico, sin perjuicio del cumplimiento de la consideración esencial consignada en el cuerpo del presente Dictamen y la atención de las no esenciales.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación, Ciencia y Universidades**

Begoña Basterrechea Burgos

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**