

A.G.- 25/2020

S.G.C.- 88/2020

S.J.- 76/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 67/2014, de 26 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.**

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 7 de mayo de 2020 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación y Juventud un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

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

- Proyecto de Decreto.



- Dictamen 7/2020, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid de 29 de abril de 2020, así como voto particular formulado por las consejeras representantes del sindicato Comisiones Obreras el 1 y el 5 de mayo de 2020.

- Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 30 de enero de 2020.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 6 de mayo de 2020, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 14 de febrero de 2020, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 17 de febrero de 2020, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 13 de febrero de 2020, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales Familias, Igualdad y Natalidad de 27 de febrero de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública de 17 de febrero de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 20 de febrero de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de 26 de febrero de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de 12 de febrero de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas de 19 de febrero de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo, de 13 de febrero de 2020; de la Secretaría



General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Deportes y Portavocía del Gobierno, de 12 de febrero de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación de 19 de febrero de 2020 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local de 24 de febrero de 2020, en los que no se formulan observaciones.

-Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de 24 de febrero de 2020 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 20 de febrero de 2020 realizando observaciones.

- Informe sobre la repercusión en el gasto del capítulo I del Proyecto de Decreto suscrito con fecha 28 de enero de 2020 por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud.

- Informe de 12 de febrero de 2020 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, emitido de conformidad con la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogada para 2020.

- Resolución del Director General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación y Juventud) de 16 de enero de 2020, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

Segundo. - Recabado el mismo día Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno se remitió el 11 de mayo de 2020 informe de la misma fecha.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto por el que se modifica el Decreto 67/2014, de 26 de junio, del Consejo



de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en mantenimiento de Material Rodante Ferroviario (en adelante, Decreto 67/2014).

La Parte Expositiva de la norma proyectada ofrece luz acerca de la finalidad y alcance de la misma al señalar que el cambio lleva aparejada la necesidad de definir los contenidos del nuevo módulo “Lengua extranjera profesional”, que hay que incorporar al decreto que regula el currículo de este título en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se procede a modificar el artículo relativo al currículo de este ciclo formativo y el de definición de espacios para integrar el principio de “Diseño universal o diseño para todas las personas”, conforme previene el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y éste último precepto y su anexo de concreción para evitar acudir a la normativa estatal innecesariamente. Por otra parte, se modifican también los contenidos correspondientes a los módulos profesionales de “Motores” y “Sistemas auxiliares del motor diésel” con el objeto de actualizar éstos a las nuevas necesidades del sector productivo y a los avances tecnológicos de los últimos años.

Se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, conformada por un artículo con diez apartados y tres Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable se hace insoslayable considerar, en primer término, lo dispuesto en nuestra Carta Magna. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo*



dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.

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

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

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la ordenación y organización de la Formación Profesional en la Comunidad de Madrid.

En este sentido, debemos detenernos, siquiera someramente, en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, LOC), así como en la Ley Orgánica 2/2006, de 30 de mayo de Educación (en adelante, LOE).

La LOC permitió avanzar en la integración de la Formación Profesional. Su artículo 9 establece que la Formación Profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica.

De acuerdo con su Disposición Final primera, apartado 2, el desarrollo del artículo 9 corresponde, en exclusiva, al Estado.

La LOE profundiza en el desarrollo de la Formación Profesional y, mediante el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo (en adelante, Real Decreto 1147/2011) se regula



la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo, desarrollando su propio contenido y el del artículo 9 de la LOC.

El artículo 10.1 de la LOC establece que *“la Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30.^a y 7.^a de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (...)”, mientras que el artículo 10.2 apostilla que “las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”.*

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

Por otro lado, la LOE prescribe en el artículo 6 bis, apartado 1. e), que corresponde al Gobierno el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere la Ley Orgánica.

En relación con la Formación Profesional, el apartado 4 establece que *“el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico. Los contenidos del currículo básico requerirán el 55 por 100 de los horarios para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan”.*

Por su parte, el artículo 39.6 de la LOE establece que *“el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de Formación Profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas”.*

En sintonía con lo anterior, el artículo 8, apartado 2, del el Real Decreto 1147/2011 reconoce, en definitiva, la competencia autonómica sobre la materia específica referida, si bien con indicación de ciertos límites a los que debe sujetarse indefectiblemente aquélla en los siguientes términos:



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

En su apartado 1 dispone que:

“Corresponde al Gobierno, mediante Real Decreto, establecer los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas de los ciclos formativos y de los cursos de especialización de las enseñanzas de formación profesional que, en todo caso, se ajustarán a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional”.

Además, hay que mencionar el Real Decreto 1145/2012, de 27 de julio, por el que se establece el título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario y se fijan sus enseñanzas mínimas (en lo sucesivo, Real Decreto 1145/2012) que tiene carácter básico, según su Disposición Final segunda.

En dicho marco, la Comunidad de Madrid promulgó el Decreto 67/2014 que es objeto de modificación.

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 exponía el Dictamen de esta Abogacía General, 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 los aspectos concretos antes apuntados, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

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

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

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

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



Cuarta. - Procedimiento.

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

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

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

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

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

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

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130,



132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

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

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

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

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

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la



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

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

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

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

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos:

“Este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque el objeto de dicho decreto es modificar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio conducente al título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario establecido para esta comunidad autónoma por el Decreto 67/2014, de 26 de junio, como consecuencia del desarrollo normativo del Real Decreto 1145/2012, de 27 de julio, y que es norma básica del Estado. No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid, que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que modifica un plan de estudios que respondió 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. 1ª y 30ª de la Constitución Española.

Por ende, el desarrollo que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular un aspecto parcial de la materia, de ampliación y complemento del correspondiente currículo, pues los aspectos básicos del mismo ya aparecen fijados por la normativa estatal, encontrando concurrencia de la circunstancia excepcional recogida en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que capacita para omitir el trámite de consulta pública”.

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

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

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

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según se desprende del contenido de la propia Memoria en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid con un plazo de alegaciones entre el 21 de febrero y el 12 de marzo de 2020, sin que se hayan recibido alegaciones.

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



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

Se ha remitido el Proyecto al Consejo de Formación Profesional de acuerdo con el Decreto 35/2001, de 8 de marzo, por el que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid, aunque a fecha de la firma de la Memoria del análisis de impacto normativo no se había recibido su informe.

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

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

También se ha incorporado el preceptivo el informe de las Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para 2020, por tener la norma proyectada impacto económico.

Se ha emitido el informe por la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley



50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

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

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que únicamente las Consejerías de Economía, Empleo y Competitividad y Sanidad han formulado observaciones al Proyecto.

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

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

Hay que poner de manifiesto que el Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, recoge en su Anexo, entre las propuestas para dicho año, el objeto del Proyecto.

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

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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 4 de las Instrucciones.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

En cuanto al título, de acuerdo con la Directriz 53, se sugiere incluir la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación –trámite de audiencia e información pública, Dictamen del Consejo Escolar, Informe de la Abogacía General y Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid-, de acuerdo con la Directriz 13. Se incorpora además la mención al Real Decreto 1145/2012, por su carácter de norma básica en la materia.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto Projectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal. En efecto, dispone: *“En el marco de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la propuesta normativa se ajusta a las exigencias del principio de necesidad y eficacia, puesto que implementa las modificaciones para hacer efectiva la incorporación de los contenidos en estas enseñanzas y puedan ser impartidos en el ámbito de la Comunidad de Madrid con el fin de mejorar la cualificación y formación de los ciudadanos, ofrecer mayores oportunidades de empleo en el sector productivo del Transporte y Mantenimiento de Vehículos en la Comunidad*



de Madrid y responder a las demandas de cualificación de los profesionales en dicho sector. La norma no se extralimita en sus disposiciones respecto a lo establecido en el Real Decreto 1145/2012, de 27 de julio, y atiende a la necesidad originada de mejorar la cualificación y formación de los ciudadanos con respeto a lo establecido en la norma básica, y cumple con el principio de proporcionalidad establecido. Por otro lado, el rango de esta disposición responde a la importancia de la materia que regula, relacionada con el derecho a la educación y el desarrollo de sus bases. El cumplimiento de estos principios contribuye, además, a lograr un ordenamiento autonómico sólido y coherente en materia curricular que garantiza el principio de seguridad jurídica, además de cumplir con el principio de transparencia, eficiencia y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tanto por lo exhaustivo y transparente de su tramitación como por su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, puesto que, la promulgación y publicación de un decreto que modifique la norma en esta materia, permite su aplicación efectiva a partir de su entrada en vigor en los centros docentes de la Comunidad de Madrid”.

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 el Real Decreto 1145/2012 que se erige en parámetro de contraste jurídico.

Conviene aclarar que el Proyecto de Decreto tiene un alcance limitado y a través de su artículo único modifica diversos aspectos del Decreto 67/2014, con la finalidad fundamental de aumentar la formación en lengua extranjera y, a tal fin, incorpora el módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid CM15-TMV “Lengua extranjera profesional” en sustitución del módulo profesional “Inglés técnico para grado medio”, según resulta del **apartado uno** del



artículo único del Proyecto, que modifica el artículo 3 apartado 2 del citado Decreto, referido a los módulos profesionales de este ciclo formativo. En este sentido, los módulos profesionales son, por una parte, los incluidos en el Real Decreto 1145/2012 -a los que se refiere el número 1- y por otra el nuevo módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid, número 2, cuyos objetivos expresados en términos de resultados de aprendizaje, criterios de evaluación, contenidos y orientaciones pedagógicas se establecen en el Anexo II que incorpora el apartado dos del artículo único del texto informado. Ningún reparo jurídico puede hacerse a este desarrollo autonómico del currículo.

Como se pone de manifiesto en la Memoria del análisis de impacto normativo el módulo “Lengua extranjera profesional” llevará el mismo código en los planes de estudio de títulos diferentes que tengan el mismo nivel académico y que pertenezcan a la misma familia profesional.

El **apartado dos** del artículo único modifica el artículo 4 del Decreto 67/2014 incorporando, en el apartado 4, la necesidad de que el currículo integre el principio “diseño universal o diseño para todas las personas”.

El artículo 2.1) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social define el diseño universal o diseño para todas las personas como *“la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten”*, siendo uno de los principios que informan la Ley de acuerdo con el artículo 3.

El **apartado tres** del artículo único modifica el artículo 8 del Decreto 67/2014, respondiendo a la necesidad de incorporar en la normativa autonómica además de las superficies mínimas, la referencia a los equipamientos mínimos que se concretan en el anexo V del decreto, así como la mención a la normativa sobre diseño para todos y accesibilidad universal, prevención en riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.



El texto original únicamente definía los espacios con remisión al Real Decreto 1145/2012.

El **apartado cuatro** introduce una Disposición Adicional que complementa la regulación relativa al módulo profesional propio de la Comunidad de Madrid “Lengua extranjera profesional” al señalar que se impartirá en lengua inglesa si bien *“los centros educativos podrán solicitar autorización de la Consejería competente en materia de educación para que la lengua extranjera impartida sea distinta del inglés”*.

Se acude, por tanto, a la técnica autorizatoria para concretar la posible lengua, distinta a la inglesa, que se impartirá en el módulo propio de la Comunidad de Madrid. Se atribuye a la Consejería con competencias en materia de Educación el otorgamiento de tal autorización, extremo que no presenta dificultad, pues no se trata de una habilitación normativa o reglamentaria, sino que se limita a atribuir a dicha Consejería la facultad autorizatoria, en los términos señalados, para cuyo ejercicio debe someterse a la normativa de aplicación.

Los apartados **cinco y seis** del artículo único modifican el Anexo I del Decreto 67/2014 incorporando los contenidos actualizados de los módulos profesionales “Motores” (código 0452) y “Sistemas auxiliares de motor diésel” (código 0742).

Según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo la modificación responde a la necesidad de actualizar éstos a las nuevas necesidades del sector productivo y dar respuesta a los avances tecnológicos de los últimos años.

El contenido de los módulos respeta y complementa el definido en el Anexo I del Real Decreto 1145/2012.

En virtud del **apartado siete** del artículo único se modifica el Anexo II en la referencia al módulo propio de la Comunidad de Madrid que pasa a denominarse “Lengua extranjera profesional”. Se modifica, además, el código asignado.

Se pretende con ello, tal como se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo, que *“Con la nueva regulación del módulo profesional CM15-TMV “Lengua extranjera profesional” se pretende que los resultados de aprendizaje no se limiten sólo al ámbito puramente lingüístico, sino que hagan hincapié en la aplicación práctica de los conocimientos*





de la lengua extranjera a situaciones reales. El aprendizaje de este módulo profesional se centra en conseguir que un alumnado heterogéneo y con conocimientos de partida dispares, resuelva problemas y situaciones laborales usando como herramienta esa lengua extranjera. El nuevo currículo pretende, por ejemplo, que el alumnado no sólo obtenga información, oral o escrita, en otro idioma, sino que interprete dicha información y que la relacione con su sector de actividad, con un fin de uso profesional.

El currículo del módulo profesional CM15-TMV “Lengua extranjera profesional” recoge unos contenidos y unos criterios de evaluación menos específicos y concretos para dar al profesorado que lo imparta mayor libertad para adaptarlos a la diversidad de alumnado, al contexto del sector, de la familia profesional y de las empresas en las que dicho alumnado va a desempeñar su trabajo. No se trata tanto de que el alumnado alcance un conocimiento lingüístico muy amplio, sino unas destrezas de uso y de aprendizaje de la lengua que le permitan comunicarse con eficacia en las situaciones laborales que surjan en su futuro profesional”.

El **apartado ocho** del artículo único modifica el Anexo III, sobre organización académica y distribución horaria semanal de los módulos profesionales del ciclo formativo, al que alude el artículo 5 del citado decreto modificando la denominación y el código de la lengua extranjera.

En cuanto al **apartado nueve** del artículo único, el Proyecto introduce, en el Anexo IV, las especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en el módulo “Lengua extranjera profesional” modificando las establecidas para el módulo “Inglés técnico para grado superior “en el Anexo IV del Decreto 67/2014.

Se incluye la posibilidad de que se impartan lenguas distintas del inglés y se restringen los títulos que permiten impartir el módulo en función de la materia.

La Memoria del análisis de impacto normativo prevé que el módulo profesional objeto del proyecto, aunque habitualmente se imparta en lengua inglesa, pueda adaptarse a las demandas de capacitación lingüística del sector profesional al que pertenece el ciclo formativo, que puede requerir el aprendizaje y uso de un idioma distinto al inglés.



Se sugiere que la citada memoria justifique las razones por las que se modifica la titulación requerida para impartirla.

En cualquier caso, al tratarse de modificaciones referidas a una asignatura de libre configuración autonómica, es patente el grado de autonomía del que goza la Administración educativa madrileña para establecer una asignatura de diseño propio y fijar los contenidos, los criterios de evaluación y los estándares de aprendizaje evaluables (vid. Dictamen 448/17, de 8 de noviembre de 2017, de la Comisión Jurídica Asesora)

El **apartado diez** del artículo único modifica el Anexo V regulando tanto los espacios como los equipamientos mínimos.

La regulación que contiene se ajusta a los espacios formativos que exige el Anexo II del Real Decreto 1145/2012: aula polivalente, laboratorio de sistemas automáticos y de pruebas de motores eléctricos, taller de frenos, de climatización y confort, taller de motores térmicos con laboratorio y taller de mecanizado, concretando las superficies mínimas a exigir y el equipamiento necesario en los términos contemplados en el artículo 11 del propio Real Decreto.

Además, según la Memoria del análisis de impacto normativo, la regulación proyectada, responde a las observaciones realizadas por la Dirección General de Educación Concertada Becas y Ayudas al Estudio en las que indica que para que esa Dirección General informante resuelva los expedientes de autorización de centros docentes privados sería imprescindible que los decretos de currículo especificaran las superficies mínimas de los espacios establecidos en los Reales Decretos de título, así como los equipamientos mínimos necesarios para impartir estas enseñanzas, porque ahora se están aplicando supletoriamente las órdenes de currículo de Ceuta y Melilla, en aquellos casos en los que no se establece reglamentariamente esta concreción para la Comunidad de Madrid.

Hay que poner de manifiesto que el Real Decreto 1145/2012 no concreta ni las superficies mínimas ni el equipamiento necesario.

Conviene indicar, finalmente, que la apreciación de los contenidos que acomete el Proyecto es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico, por lo que hubiera sido muy conveniente que hubiera mediado un pronunciamiento del Consejo Escolar de la



Comunidad de Madrid, en su condición de órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid – artículo 1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo- sin embargo, en el presente supuesto, el Informe de su Comisión Permanente, referenciado en los Antecedentes del presente Dictamen, no contiene pronunciamiento expreso sobre tales extremos.

La parte final consta de tres Disposiciones Finales:

La **Disposición Final primera** recoge que la puesta en marcha de estas medidas se producirá en el curso académico 2020-2021 y afectará a los a los grupos que comiencen a cursar el ciclo formativo a partir de ese curso académico.

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

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

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

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

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

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



CONCLUSIÓN

Única. - Se informa favorablemente el Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 67/2014, de 26 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el Plan de Estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en mantenimiento de Material Rodante Ferroviario sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar

Madrid, a fecha de firma

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

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y
JUVENTUD**

