



A.G.- 66/2020

S.G.C.- 193/2020 S.J.- 904/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud por la que se regula la organización y el procedimiento de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional en la Comunidad de Madrid.**

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 5 de noviembre 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 Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Memoria del análisis de impacto normativo, de 4 de noviembre de 2020, emitida por el Director General de Educación, Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.



- Dictamen 24/2020, de 23 de octubre, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, junto con el voto particular conjunto formulado, en relación con el citado Dictamen, por las Consejeras representantes de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid el 26 de octubre de 2020.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 8 de septiembre 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), 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 8 de septiembre de 2020, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Escrito de observaciones emitido por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano (Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno), el 21 de septiembre de 2020.

- Informe sobre la repercusión en el gasto del Capítulo I del Proyecto de Orden suscrito con fecha 7 de septiembre de 2020 por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud.

- Informe de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio de la Consejería de Educación y Juventud de 11 de septiembre de 2020.

- Informe de 22 de septiembre 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.



- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 3 de noviembre de 2020, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto regular la organización y el procedimiento por el que se han de desarrollar las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

La finalidad de estas pruebas es ofrecer la oportunidad de obtener directamente los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional.

Consta de una Parte Expositiva, cuatro Capítulos, cinco Disposiciones Adicionales y dos Disposiciones Finales. Además, incluye cuatro Anexos.

El Capítulo I, (artículos 1 a 3), recoge los aspectos generales de la Orden proyectada, que se refieren al objeto y finalidad de las pruebas, el procedimiento de convocatoria, que tendrá carácter anual y los requisitos para participar en las mismas.

El Capítulo II, (artículos 4 a 11), regula del proceso de matriculación en las pruebas e incluye disposiciones sobre la solicitud de matrícula y documentación a aportar por los interesados, formas para efectuar la matriculación, la matrícula en los módulos profesionales de Formación en Centros de Trabajo (en adelante FCT), y Proyecto, los precios públicos para la matriculación, las incompatibilidades de matriculación en las pruebas, el desistimiento de la solicitud, medidas para la adaptación de las pruebas a alumnos con alguna discapacidad o necesidades educativas específicas, lo relativo al traslado de calificaciones, así como la admisión y exclusión de la participación en las pruebas.



El Capítulo III, (artículos 12 a 18), se refiere a las funciones y composición de las comisiones de evaluación de las pruebas, al procedimiento de nombramiento y constitución de comisiones de evaluación en circunstancias especiales, así como al régimen de compensación económica de sus miembros. Asimismo, se dispone cómo llevar a cabo las pruebas cuando no proceda el nombramiento de Comisión de evaluación.

El Capítulo IV, (artículos 19 a 28), establece los aspectos fundamentales de las características y elaboración de las pruebas, en relación con su estructura, desarrollo y realización efectiva, así como las cuestiones relativas a la evaluación, calificación y certificación de las pruebas, registro y notificación de calificaciones, reclamaciones a las mismas y la documentación académica de evaluación, actas de evaluación, expediente académico del alumno, certificación de estudios superados y, en su caso, la obtención de la titulación correspondiente.

La Disposición Adicional primera recoge una alternativa para los alumnos que han agotado convocatorias en uno o más módulos profesionales que no figuren entre los convocados en las pruebas para la obtención de los títulos.

La Disposición Adicional segunda se refiere a las pruebas específicas de los títulos LOGSE que han sido sustituidos y que se celebran en el marco de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de formación profesional, destinadas para quienes han comenzado estos estudios que se extinguen y tienen pendientes de superar algún módulo profesional.

La Disposición Adicional tercera regula el tratamiento de los datos personales.

La Disposición Adicional cuarta determina el papel del Servicio de Inspección Educativa en el asesoramiento y supervisión de la realización de las pruebas.

La Disposición Adicional quinta establece la necesidad de remitir los modelos de las pruebas realizadas a la Dirección General competente en materia de ordenación académica de formación profesional con el fin de coordinar las actuaciones que den cumplimiento a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



La Disposición Final primera establece la habilitación para la ejecución y aplicación.

La Disposición Final segunda recoge la entrada en vigor.

El Anexo I incluye el modelo para la recogida de los datos de matrícula necesarios para determinar la composición de las Comisiones de evaluación que correspondan.

El Anexo II establece el modelo para la propuesta de la composición de las Comisiones de evaluación y el Anexo III el modelo para proceder al nombramiento de las mismas.

Finalmente, el Anexo IV determina el modelo de acta de evaluación en el que se deberán registrar los resultados obtenidos por las personas admitidas en las pruebas.

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. El 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.

La LOE profundiza en el desarrollo de la Formación Profesional en el artículo 69.4 que establece que las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, organizarán periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller y los títulos de Formación Profesional de acuerdo con las condiciones y características que establezca el Gobierno por vía reglamentaria.

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.



El artículo 36 establece que:

“1. Las Administraciones educativas organizarán periódicamente las pruebas establecidas en el artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para la obtención de título de Técnico y de Técnico Superior.

2. Las pruebas serán convocadas, al menos, una vez al año. Las Administraciones educativas en el ámbito de sus competencias determinarán en sus convocatorias los módulos profesionales de los ciclos formativos para los que se realizan las pruebas, el periodo de matriculación y las fechas de realización. Las Administraciones educativas establecerán los centros públicos en los que se realizarán las pruebas.

3. La evaluación se realizará por módulos profesionales y los contenidos de las pruebas se referirán a los currículos de los ciclos formativos vigentes.

4. Un alumno no podrá estar matriculado en el mismo año académico en un mismo módulo profesional en diferentes Comunidades Autónomas. Tampoco podrá estar matriculado simultáneamente en un mismo módulo profesional en la modalidad de formación presencial y a distancia”.

En su desarrollo, el Decreto 63/2019, 16 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización de la formación profesional en la Comunidad de Madrid en adelante, Decreto 63/2019) establece en su artículo 10 que:

“1. Los títulos de formación profesional del sistema educativo se pueden obtener por la superación de las diferentes ofertas de los ciclos correspondientes, o bien por la superación de las pruebas que se organicen a tal efecto.

2. La superación de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo conduce a los siguientes títulos:

a) Los ciclos de formación profesional básica conducen al título Profesional Básico.

b) Los ciclos formativos de grado medio conducen al título de Técnico.

c) Los ciclos formativos de grado superior conducen al título de Técnico Superior.



3. La consejería competente en materia de educación regulará la organización de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior en la Comunidad de Madrid y las convocará, al menos, una vez al año, mediante convocatoria pública en la que se establecerán los títulos objeto de las pruebas y los módulos profesionales de los ciclos formativos para los que se realizan las pruebas, el período de matriculación, las fechas de celebración y los centros públicos en los que se realizarán las mismas.

4. La expedición de los títulos se realizará, en el marco de lo dispuesto en la normativa estatal, conforme a la normativa establecida en esta materia en la Comunidad de Madrid y estos tendrán validez en todo el territorio nacional, con independencia del régimen o modalidad cursados para la superación de estas enseñanzas o de que su acreditación se produzca mediante la superación de las pruebas a las que hace referencia el apartado anterior”.

En consecuencia con todo lo expuesto, 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 habilitación.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.



Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación y Juventud- para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, no cabe duda de la concurrencia de una habilitación concreta suficiente, en atención a lo prevenido en el artículo 10 del Decreto 63/2019 anteriormente transcrito.

En efecto, el ya citado artículo 10.3 del Decreto 63/2019 habilita a la consejería competente en materia de educación para regular la organización de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior en la Comunidad de Madrid y para convocarlas, al menos, una vez al año, mediante convocatoria pública en la que se establecerán los títulos objeto de las pruebas y los módulos profesionales de los ciclos formativos para los que se realizan las pruebas, el período de matriculación, las fechas de celebración y los centros públicos en los que se realizarán las mismas.

A mayor abundamiento, la Disposición Final Primera de la propia norma autoriza al titular de la consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo, la ejecución y aplicación de lo dispuesto en el decreto.

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 del Consejo de Gobierno.

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

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



En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, 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 como justifica de forma suficiente la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“Esta orden 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 principal de esta propuesta normativa es el desarrollo reglamentario, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de las pruebas de obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de formación profesional, de conformidad con sus normas básicas de desarrollo y en el ámbito de la Comunidad de Madrid con en el Decreto 63/2019, de 16 de julio.



Se trata de un proyecto normativo que regula un aspecto parcial de la formación profesional en desarrollo de lo establecido en el Decreto 63/2019, de 16 de julio. No se trata, por tanto, de una iniciativa reglamentaria que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria, sino que responde a una necesidad de desarrollo reglamentario recogido en la normativa por un lado, del Estado que tiene carácter básico, conforme a las competencias que confiere al Estado el artículo 149.1. 1ª y 30ª de la Constitución Española y, por otro lado, en la normativa autonómica, tal y como refiere el artículo 10.3 del Decreto 63/2019, de 16 de julio.

Por ende, este desarrollo reglamentario que la Comunidad de Madrid realiza a través del texto proyectado supone regular aspectos relacionados con las enseñanzas de formación profesional que recogen los aspectos procedimentales para la organización y desarrollo de las pruebas para la obtención de los título de Técnico y Técnico Superior de formación profesional, cuyos aspectos básicos ya aparecen fijados por la normativa estatal y autonómica, 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 dado que, por su carácter de desarrollo normativo, regula aspectos parciales de la formación profesional. Asimismo, la presente propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios.”.

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

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

Asimismo, respecto a la competencia de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, el artículo 10 de 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 establece que *“corresponde a la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, además de las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13*



de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y de la dirección y coordinación con carácter general de las actuaciones que en el ámbito de su competencia desarrollen las Direcciones de Área Territoriales, el ejercicio de las funciones relativas a la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Educación de Personas Adultas, a la Formación Profesional y a las Enseñanzas de Régimen Especial, excepto las Enseñanzas Artísticas Superiores, en aplicación de lo dispuesto en las normas legales y reglamentarias y, en particular la formulación de la ordenación académica de las enseñanzas de su competencia y el establecimiento del marco de autonomía pedagógica de los centros docentes en esas enseñanzas, dentro del ámbito competencial atribuido a la Comunidad de Madrid.”.

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 MAIN en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 23 de septiembre hasta el 14 de octubre de 2020.

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.

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.

Constan Informes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud y de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, éste último sin observaciones.

Consta igualmente Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, formulando observaciones relacionadas con la forma en la que deben relacionarse administrado y Administración.

También se aporta el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para 2020.

Finalmente, 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.

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 5.1 de las Instrucciones.

Prima facie, nos detendremos en el Título.

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

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

La Parte Expositiva del Proyecto se ajusta, con carácter general, a las Directrices, ya que carece de denominación, tal y como dispone la Directriz 11, y cumple los objetivos señalados en la Directriz 12, al indicar las competencias en cuyo ejercicio se dicta la norma y, además, describir su contenido e indicar su objeto, finalidad y antecedentes.

Únicamente procedería incluir la referencia a la regulación de la matriculación en los módulos profesionales de Formación en Centros de Trabajo y Proyecto, cursados a través del régimen general y no sustituibles por una prueba.

La Memoria del análisis del análisis de impacto normativo argumenta que: “estos módulos profesionales cuentan con unos requisitos específicos para poder efectuar matrícula, ya que el alumnado debe ser propuesto para acceder a los mismos, por este motivo se separan del resto de módulos ya que tienen unas características que los diferencian del resto. Además, las actividades formativas que los configuran no son susceptibles de ser evaluadas mediante una prueba y, en todo caso, deberán ser cursados en las condiciones y términos que se establecen con carácter general. Este artículo concreta los momentos en los que puede solicitarse la matrícula, en función del momento en el que se



adquieren los requisitos de acceso, así como las fechas en las que se cursarían en cada caso. De esta forma se garantiza que en el marco de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior es viable la superación de todos los módulos profesionales que incluye un ciclo formativo, ya que en caso contrario estas pruebas no cumplirían con su finalidad.

Asimismo, se concreta el procedimiento para solicitar la exención del módulo profesional de FCT en el marco de la matriculación en estas pruebas”.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose la adecuación de la Orden Proyectada a todos ellos.

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*” (el subrayado es nuestro).

En último término, se advierte que el párrafo noveno resulta reiterativo respecto del contenido del párrafo octavo *in fine*, en cuanto a la mención al trámite de audiencia e información pública, por lo que se sugiere su refundición.

Por lo que respecta a la Parte Dispositiva, procede valorar, ahora, si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE, en su redacción actual, y por el Real Decreto 1147/2011.

Igualmente ha de examinarse su adecuación al Decreto 63/2019.



El **artículo 1** determina el objeto de la Orden y la finalidad de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y de Técnico Superior de Formación Profesional.

El artículo 10.1 del Decreto 63/2019 contempla una doble posibilidad de obtener dichos títulos: a través de la superación de las diferentes ofertas de los ciclos correspondientes o de la superación de las pruebas que se organicen a tal efecto.

La Orden desarrolla esa segunda posibilidad tal como exige el apartado 3 del propio artículo 10, de acuerdo con el apartado 4 del artículo 69 de la LOE. Sin embargo, incluye también la regulación de la matriculación en los módulos profesionales de Formación en Centros de Trabajo y Proyecto, con requisitos de acceso y forma de cursarlos ajenos a las pruebas sustitutorias. Por ello, se sugiere la referencia a tal regulación en el objeto de la norma.

En el **artículo 2** se establecen los elementos que deberá incorporar la convocatoria, que tendrá carácter anual y se efectuará mediante Resolución de la Dirección General con competencias en materia de Formación Profesional.

Responde al contenido de los artículos 36, apartado 2, del Real Decreto 1147/2011 y el artículo 10, apartado 3 del Decreto 63/2019, incorporando como desarrollo de tal normativa la necesidad de que se concrete en la convocatoria la documentación a presentar.

Teniendo en cuenta que la convocatoria participa de la naturaleza de un acto administrativo no normativo, no existe impedimento legal para que se efectúe mediante Resolución de la Dirección General competente en materia de Formación Profesional en el marco de la Orden proyectada, una vez sea aprobada.

En consonancia con el contenido del apartado 2 del artículo 36, se sugiere utilizar, en lugar de los términos “los títulos objeto de las pruebas y los módulos profesionales que integran estos”, los términos “los títulos de los ciclos formativos para los que se realizan las pruebas y módulos profesionales que integran éstos”.



El **artículo 3** enumera los requisitos que deben poseer quienes deseen matricularse en las pruebas, respetando, en su apartado a), los condicionantes de edad que dispone el artículo 69.4 de la LOE y el artículo 37 del Real Decreto 1147/2011.

Sin embargo, deberá permitirse acceder al Título de Técnico Superior a aquellos aspirantes que tengan 19 años y estén en posesión del título de Técnico.

Además, deberá exigirse tener la edad requerida cumplida al tiempo de "presentarse a las pruebas".

Considerar que la condición de edad se entiende acreditada si se cumple durante el año natural en que se celebren las pruebas, como prevé el apartado a) de este precepto *in fine*, conculcaría la exigencia de edad contenida en la legislación básica.

Recordamos, en tal sentido, que el artículo 69.4 de la LOE, en su redacción dada por la LOMCE, dispone: *"Para presentarse a las pruebas para la obtención del título de Bachiller se requiere tener veinte años, dieciocho para el título de Técnico y para el título Profesional Básico, veinte para el de Técnico Superior o, en su caso, diecinueve para aquéllos que estén en posesión del título de Técnico"*.

Se hace precisa, en consecuencia, una revisión del precepto analizado a fin de adaptar su redacción a los extremos previamente señalados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los apartados b), c) y d) del artículo responden a las condiciones de acceso que regulan los artículos 15 y 18 del Real Decreto 1147/2011, a cuyo contenido se remite el artículo 37 de la propia norma. La MAIN que incorpora el expediente, sin embargo, precisa: *"Los requisitos que deben poseer quienes deseen matricularse en estas pruebas se concretan en el artículo 3, de acuerdo con las condiciones de acceso fijadas para estas enseñanzas y el condicionante de edad que disponen el artículo 41 y el artículo 69.1 de la LOE, respectivamente, así como de conformidad con el artículo 37 del Real Decreto 1147/2011, de 11 de julio, en aquellos términos que no han sido desplazados por las modificaciones que la LOMCE introdujo en la LOE"*.



Podemos observar cómo los citados apartados b), c) y d) no concretan las condiciones o requisitos exigidos.

Su genérica redacción parece responder a la vocación de permanencia de la norma proyectada, de modo que no sea necesaria su modificación en caso de producirse un cambio en la normativa que regula este aspecto; no obstante lo anterior, a fin de garantizar a los destinatarios de la norma una mayor certeza en relación con los requisitos exigibles para participar en las pruebas, sería deseable un mayor grado de detalle a la hora de relacionar y describir los mismos.

El **artículo 4** detalla el procedimiento general de matrícula en las pruebas y especifica ciertos aspectos relativos al procedimiento de solicitud y la aportación de documentación -en su caso-, con sujeción, en términos generales, a lo establecido en los artículos 16 y 28 de la Ley 39/2015.

En cuanto al apartado 2, responde al tenor de la normativa básica que, si bien limita las convocatorias para obtener la titulación por la superación de las diferentes ofertas de los ciclos correspondientes, no lo hace para obtenerla por la superación de las pruebas organizadas a tal efecto. Se trata de dos formas de acceso independientes.

El apartado 3 responde a la observación 1 realizada por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano en su informe de 21 de septiembre de 2020 y a la Disposición Final primera del Decreto 63/2019 que establece que:

“Aquellas disposiciones que desarrollen procedimientos administrativos detallarán los elementos esenciales que permitan su tramitación electrónica de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en su caso, establecerán el alta en el inventario de procedimientos administrativos de la Comunidad de Madrid, así como la adecuación de los formularios de solicitud a los criterios que establezca la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.”



El apartado 4 debiera reformular su redacción para adaptarse a lo establecido en el artículo 28, apartados 2 y 3, de la Ley 39/2015 en relación con la presentación de documentos.

En todo caso, deberá suprimirse la referencia a la posibilidad de “autorizar” su consulta, pues el precitado artículo permite a la Administración consultar o recabar los documentos salvo oposición expresa.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, el apartado 5 se ajusta a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 39/2015.

El **artículo 5** regula la matrícula para realizar la prueba y acceder a los módulos profesionales de FCT y módulo Proyecto.

El contenido del artículo no responde a la habilitación contenida en el artículo 10.3 del Decreto 63/2019, pues no regula la realización de pruebas para obtener directamente titulaciones sino, en su caso, a la general contenida en la Disposición Final primera del propio Decreto y que complementaría la regulación contenida en la Orden 2694/2009, de 9 de junio, por la que se regula el acceso, la matriculación, el proceso de evaluación y la acreditación académica de los alumnos que cursen en la Comunidad de Madrid la modalidad presencial de la formación profesional del sistema educativo establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante Orden 2694/2009), ajustando su contenido a la necesidad de coordinar la superación de los módulos de FCT y Proyecto con la del resto de los módulos para obtener directamente los Títulos de Técnico y de Técnico Superior.

Estos módulos se superarían, en cualquier caso, con arreglo a lo exigido en los artículos 5 a 15 y 23 de la citada Orden.

Hay que partir de la base de que las actividades formativas que configuran estos módulos no son susceptibles de ser evaluadas mediante una prueba y, en todo caso, como se ha indicado, deberán ser cursados en las condiciones y términos que se establecen con carácter general en la normativa vigente. Hay que poner de manifiesto, tal como se



desprende del contenido del artículo 9.5 del Decreto 63/2019, que todos los ciclos deben incluir un módulo profesional FCT que se impartirá en el entorno productivo de forma presencial.

Según argumenta la Memoria del análisis de impacto normativo: *“Este artículo concreta los momentos en los que puede solicitarse la matrícula, en función del momento en el que se adquieren los requisitos de acceso, así como las fechas en las que se cursarían en cada caso. De esta forma se garantiza que en el marco de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior es viable la superación de todos los módulos profesionales que incluye un ciclo formativo, ya que en caso contrario estas pruebas no cumplirían con su finalidad”*.

Con independencia de lo expuesto, se sugiere aclarar el contenido del artículo, distinguiendo a qué tipo de “prueba” se refiere cada vez que utiliza ese término teniendo en cuenta que, como se indicó, las actividades formativas que configuran los módulos no son susceptibles de ser evaluadas mediante una prueba.

Asimismo, se recomienda, para una mejor sistemática y comprensión de la norma, unificar en un mismo apartado el contenido de los apartados 1, 3 y 4; parece existir, además, una discordancia entre los apartados 1 y 4 en relación con el momento temporal en que habrán de cursarse estos módulos (último trimestre del curso académico en el que se realiza la convocatoria / primer trimestre del curso académico siguiente), extremo que deberá ser debidamente clarificado.

Sobre este último extremo, y en tanto se indica que *“los módulos profesionales de FCT y Proyecto se cursarán, junto con el resto de alumnado del régimen presencial”*, interesa también recordar que los períodos de realización de ambos módulos en el régimen presencial se regulan en los artículos 7 y 11 de la Orden 2694/2009.

El apartado 2 concreta el procedimiento para solicitar la exención del módulo profesional de FCT en el marco de la matriculación en estas pruebas.

En cualquier caso, la exención debería responder a las exigencias del artículo 39 del Real Decreto 1147/2011 que se pronuncia en los siguientes términos:



“1. Podrá determinarse la exención total o parcial del módulo profesional de formación en centros de trabajo por su correspondencia con la experiencia laboral, siempre que se acredite una experiencia correspondiente al trabajo a tiempo completo de un año, relacionada con los estudios profesionales respectivos.

2. La justificación de la experiencia laboral se realizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral”.

En el apartado 3 debe revisarse la expresión *“la matrícula a la que se refiere el apartado anterior”*, pues más bien parece referirse al apartado 1 y no al 2 de este precepto.

El **artículo 6** condiciona la realización de la prueba a la que conduce la matrícula, al abono de la tasa correspondiente a los derechos de examen, exigiendo que la resolución de convocatoria especifique la cuantía a abonar, las posibles bonificaciones y exenciones y las condiciones para efectuar el pago.

En primer lugar, urge advertir que en el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de diciembre de 2009, que modifica el Catálogo de Precios Públicos de la Comunidad de Madrid y determina las cuantías de los precios públicos por servicios y actividades de la Consejería de Educación figuran como actividades susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos, bajo el epígrafe I.03 “Ciclos formativos”, la prueba de acceso a ciclos formativos de grado superior y la prueba libre de obtención de títulos de grado medio y grado superior.

De acuerdo con ello, debe sustituirse la referencia a las tasas por la de precios públicos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto a la exigencia de que la resolución de convocatoria especifique la cuantía a abonar, las posibles bonificaciones y exenciones y las condiciones para efectuar el pago, debemos poner de manifiesto que esta resolución habría de limitarse a incorporar los precios públicos con su cuantía, exenciones y bonificaciones ya reguladas mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno y Orden del Consejero competente, en los términos que contemplan los artículos 27, 28 y 29 del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre por



el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto Legislativo 1/2002).

Actualmente se encuentran regulados en la Orden 359/2010, de 1 de febrero de la Consejería de Educación, por la que se dictan normas para la aplicación de los precios públicos correspondientes a la prueba de acceso a ciclos formativos de grado superior y a la prueba libre de obtención de títulos de grado medio y grado superior por módulo, que establece el procedimiento de gestión, liquidación y recaudación de los precios públicos de las actividades relacionadas con ciclos formativos de Formación Profesional, aprobados por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de diciembre de 2009.

En cuanto al pago, de acuerdo con el artículo 30, apartado 1, del Decreto Legislativo 1/2002 *“los precios públicos son exigibles desde que se inicie la prestación de los servicios o actividades que integran su presupuesto de hecho. No obstante, podrá establecerse el depósito previo de su importe, total o parcial, como requisito para tramitar la petición del interesado”*. Por tanto, sería posible su pago, con carácter anticipado, al presentar la solicitud.

El **artículo 7** establece la incompatibilidad para matricularse en el mismo año y en los mismos módulos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.4 del Real Decreto 1147/2011.

El **artículo 8** regula el ejercicio del derecho al desistimiento de la solicitud de matrícula cuyo plazo y términos se determinarán en la convocatoria correspondiente. Ello de acuerdo con el artículo 94 de la Ley 39/2015.

El artículo 30, apartado 2, del Decreto Legislativo 1/2002 establece que, cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, no se preste el servicio o no se realice la actividad, procederá la devolución del importe que corresponda. Por tanto, no procederá tal devolución cuando la no prestación del servicio o realización de la actividad sean imputables al solicitante.

El **artículo 9** contempla la posibilidad de que el solicitante ponga de manifiesto la necesidad de adaptación de las pruebas a su discapacidad o necesidad educativa específica por no poderlas realizar con los medios ordinarios y de que la dirección del



centro receptor las lleve a efecto. Ello en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 69.4 de la LOE que obliga a las Administraciones educativas a velar por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a estas pruebas.

El **artículo 10** establece el procedimiento para efectuar el traslado de las calificaciones correspondientes a módulos profesionales superados, distinguiendo entre módulos profesionales regulados por la normativa básica y propios de la Comunidad de Madrid. Deberá justificarse en la MAIN este distinto tratamiento, así como la procedencia de regular este aspecto en la Orden proyectada.

La Orden ECD/2159/2014, de 7 de noviembre, por la que se establecen convalidaciones entre módulos profesionales de formación profesional del Sistema Educativo Español y medidas para su aplicación y se modifica la Orden de 20 de diciembre de 2001, por la que se determinan convalidaciones de estudios de formación profesional específica derivada de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en su artículo 3, apartado 4, establece que los módulos profesionales que tengan los mismos códigos, las mismas denominaciones, capacidades terminales o resultados de aprendizaje, contenidos y duración, serán considerados módulos idénticos, independientemente del ciclo formativo al que pertenezcan, y se trasladarán las calificaciones obtenidas en los módulos profesionales superados a cualquiera de los ciclos en los que dichos módulos estén incluidos.

Dada la estructura modular de los ciclos formativos de formación profesional, existen módulos profesionales que se incorporan en más de un ciclo formativo que se consideran idénticos y pueden dar lugar al traslado de calificación.

El apartado 5 debe aclarar a que solicitud se refiere, si a la solicitud de matrícula o a la de traslado de calificación.

El sentido desestimatorio del silencio deriva de la aplicación del artículo 23, apartado 1 de la Ley 39/2015 que establece:



“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.

De acuerdo con su tenor, al afectar el procedimiento de traslado de calificación a la potestad de organización del servicio público educativo, el silencio tendrá efecto desestimatorio. Así lo reconoce el Tribunal Supremo, por ejemplo, en Sentencia de 25 de junio de 2014.

A mayor abundamiento, el anexo 2 de la Disposición Adicional vigésimo novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, contempla el carácter desestimatorio del silencio en “*Los procedimientos de expedición, renovación, revalidación, homologación, convalidación, reconocimiento (...) de títulos, diplomas, asignaturas, licencias y certificados académicos o profesionales.*”



El **artículo 11** detalla el procedimiento por el que se informa a los participantes de su admisión o exclusión en las pruebas y la posibilidad de presentar reclamación o, en su caso, interponer recurso de alzada.

La necesidad de ajustar el procedimiento y el régimen de recursos al establecido en la Ley 39/2015 exigiría, por una parte, que se incorporase al precepto la posibilidad de subsanación y mejora de la solicitud (artículo 68 de la Ley 39/2015) y, para el supuesto de que se considere adecuado atribuir al interesado la posibilidad de reaccionar ante una exclusión o admisión en menos módulos profesionales de los requeridos, se sugiere no tanto regular una posible reclamación ante el centro, que podría considerarse un recurso no contemplado en la norma, sino un trámite de alegaciones que se otorgaría ante una admisión o exclusión provisional y que se resolvería en la resolución que pone fin al procedimiento (artículo 112 de la Ley 39/2015).

Una vez sean estudiadas las alegaciones y en su caso la posible documentación se resolverá definitivamente y de forma motivada sobre la admisión o exclusión.

Contra dicha resolución cabría el recurso de alzada a interponer ante la Dirección de Área Territorial que corresponda (artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015).

En cuanto a la referencia a la presentación de reclamaciones de forma electrónica, responde a la observación realizada por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano en su informe de 21 de septiembre de 2020 y a la Disposición Final primera del Decreto 63/2019.

El Capítulo III, integrado por los artículos 12 a 18, que regula el régimen de las Comisiones de Evaluación, se ajusta, en lo fundamental, al tenor de los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que resulta de aplicación, según el artículo 14, apartado 1, del propio Proyecto. Sin embargo, debemos poner de manifiesto, que el artículo 18 no se refiere a las Comisiones de Evaluación, sino que regula las actuaciones que deberán llevarse a cabo precisamente cuando no proceda el nombramiento de Comisión de Evaluación por ser el número de alumnos matriculados en el centro examinador inferior al mínimo señalado, definiendo quienes asumirán las funciones para el desarrollo de las mismas y el profesorado encargado de certificar y



registrar las calificaciones obtenidas. Por ello, se sugiere cambiar el título de forma que incluya este supuesto.

En cualquier caso, es necesario realizar alguna consideración en relación con las Comisiones de Evaluación.

En cuanto al artículo **14.2.h)**, la certificación de la asistencia del alumnado a las pruebas corresponde al Secretario, según el artículo 16.2 de la Ley 40/2015, por lo que deberá incluirse en el apartado 3.

En el apartado d) del mismo artículo 14.2 debe revisarse la expresión “*aplicar las pruebas*” pues induce a confusión.

El **artículo 15** se titula “*nombramiento de las Comisiones de Evaluación*” pero, en realidad, concreta el procedimiento en virtud del cual se determina el número de comisiones a constituir, los miembros que deben integrarlas y el nombramiento de los mismos. Así, se sugiere excluir el término nombramiento referido a la Comisión y aplicarlo a sus miembros.

La propuesta de las Comisiones de evaluación a constituir y de los miembros de las mismas corresponderá a los Servicios de Inspección Educativa, función que asumirían en virtud del artículo 3 del Decreto 61/2019, de 9 de julio, de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 61/2019).

El **artículo 17** reconoce la compensación a los miembros de la Comisión de evaluación conforme a lo previsto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio (en adelante, Real Decreto 462/2002). En su apartado 2, debe clarificarse que cada miembro de la comisión no devengará las sesiones que establezca la convocatoria, sino las indemnizaciones concretas correspondientes a las sesiones a las que hubiese asistido, que en ningún caso superará las establecidas como máximo en la convocatoria. Ello de acuerdo con el apartado 4 del artículo 30 del Real Decreto 462/2002.

El **artículo 19** establece las características principales de las pruebas, su estructura, desarrollo y elaboración.



En el apartado 1, se sugiere incluir la referencia a que los centros examinadores deben ser públicos, tal como exigen los artículos 10.3 del Decreto 63/2019 y 36.2 del Real Decreto 1147/2011.

El apartado 3 responde a la exigencia que contempla el apartado 3 del artículo 36 del Real Decreto 1147/2011, de que los contenidos de las pruebas se refieran a los currículos de los ciclos formativos vigentes.

El **artículo 20** establece el procedimiento y determina los responsables de proporcionar información a las personas matriculadas en relación con el desarrollo de las pruebas, sin que proceda realizar observación alguna sobre ello.

Los referentes de evaluación se determinan en el **artículo 21** con referencia igualmente a los criterios de evaluación incluidos en los Reales Decretos por los que se establecen los títulos y en los Decretos que desarrollan el currículo de los diferentes módulos profesionales en la Comunidad de Madrid. Ello de acuerdo con el ya citado apartado 3 del artículo 36 del Real Decreto 1147/2011.

Los artículos 22 a 26 regulan la calificación de las pruebas.

El **artículo 22** determina cómo se calificará cada módulo profesional y cómo se realizará la calificación final del ciclo formativo en los mismos términos que contempla el artículo 42 del Decreto 63/2019.

El registro de las calificaciones deberá figurar en un acta específica tal y como se indica en el **artículo 23**.

El **artículo 24** se refiere a la notificación de las calificaciones obtenidas, y en el **artículo 25** se concreta el procedimiento de reclamación a dichas calificaciones.

Este último responde a las exigencias del informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano en su informe de 21 de septiembre de 2020 y a la Disposición Final primera del Decreto 63/2019 en cuanto a la posible presentación electrónica.



El procedimiento de reclamación, que se iniciaría con el escrito de alegaciones, finalizaría con un acuerdo de la Comisión de evaluación resolutorio de las reclamaciones recibidas o, en caso de no haberse constituido aquella, del departamento de la familia profesional a la que pertenece el módulo o módulos profesionales.

El **artículo 26** recoge la posibilidad de interponer recurso de alzada ante las calificaciones obtenidas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015.

El órgano competente para resolverlo sería la Dirección de Área Territorial correspondiente por aplicación del artículo 121.1 de la Ley 39/ 2015.

El asesoramiento por parte de la Inspección Educativa se ampararía en el tenor del artículo 3 del Decreto 61/2019.

La Memoria del análisis de impacto normativo justifica las actuaciones del Secretario previstas en el apartado 3 en los siguientes términos: *“La resolución de estos recursos de alzada se emitirá en el curso académico siguiente. Hay que tener en cuenta que no se garantiza la continuidad de los miembros de la Comisión de evaluación en el centro examinador en el curso académico siguiente a la convocatoria y que sus funciones y actuaciones finalizan una vez se resuelven las reclamaciones a las que se refiere el artículo 25, por este motivo las posibles modificaciones que se produzcan en las calificaciones obtenidas, como consecuencia de la resolución de los citados recursos, se cumplimentarán en las actas de evaluación mediante diligencia firmada por el Secretario del centro examinador con el visto bueno del Director”*.

Los **artículos 27 y 28** se remiten, tanto en cuanto a los modelos de expediente académico, como en cuanto a los modelos de certificados académicos y títulos, a los establecidos para el alumnado de ciclos formativos de formación profesional en la Comunidad de Madrid.

La regulación de expedientes académicos, certificados y titulación se establece en los artículos 32, 33 y 41 de la Orden 2694/2009.

La **Disposición Adicional primera** recoge la posibilidad de que el alumnado que habiendo agotado las convocatorias a las que se refiere el artículo 51.4 del Real Decreto



1147/2011 y, por tanto, tenga pendiente la superación de un módulo profesional que ya no puede ser objeto de evaluación cursando las enseñanzas y, además, no encuentre la posibilidad de matricularse en dicho módulo en el marco de las pruebas reguladas en esta Orden porque dicho módulo profesional no figura en la oferta convocada, pueda finalizar sus estudios. Para ello, se articula un procedimiento de autorización de convocatoria extraordinaria que permita a la persona interesada solicitar una convocatoria extraordinaria que le facilite que dicho módulo profesional pueda ser evaluado en el último centro educativo donde haya cursado las enseñanzas.

Pues bien, tal posibilidad de reconocimiento de una convocatoria extraordinaria al margen de las admitidas en el artículo 51.4 y recogidas en el artículo 19 de la Orden 2694/2009 conculcaría la norma básica.

El citado artículo establece:

“Cada módulo profesional podrá ser objeto de evaluación en cuatro convocatorias, excepto el de formación en centros de trabajo que lo será en dos. Con carácter excepcional, las Administraciones educativas podrán establecer convocatorias extraordinarias para aquellas personas que hayan agotado las cuatro convocatorias por motivos de enfermedad o discapacidad u otros que condicionen o impidan el desarrollo ordinario de los estudios.”

El precepto es claro al establecer que la única posibilidad de que las Administraciones educativas admitan convocatorias extraordinarias se produciría en caso de enfermedad, discapacidad u otros motivos que condicionen o impidan el desarrollo ordinario de los estudios.

Si no concurren los motivos indicados, el hecho de que el título no esté incluido entre los convocados en las pruebas para dicho curso, no es causa legal que permita la convocatoria extraordinaria. El alumno podrá obtener su título cuando el módulo se incluya en una de las convocatorias y con arreglo las pruebas establecidas en el artículo 69.4 de la LOE.

Esta consideración tiene carácter esencial.



La **Disposición Adicional segunda** recoge la obligación de convocar los títulos que se encuentran en proceso de extinción durante los dos años posteriores a que sus enseñanzas dejen de impartirse para permitir que los afectados accedan a la titulación.

La **Disposición Adicional tercera** recoge la normativa aplicable en cuanto a la obtención, seguridad y confidencialidad de los datos personales de los aspirantes.

Se sugiere incorporar la referencia al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, además de la ya contemplada a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre

La **Disposición Adicional cuarta** contempla el papel de supervisión y asesoramiento del Servicio de Inspección Educativa en la realización de estas pruebas. Ello, tal como se ha indicado a lo largo del presente informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 61/2019.

La **Disposición Adicional quinta** establece actuaciones tendentes a facilitar la publicidad y difusión de las pruebas con arreglo al artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La **Disposición Final primera** realiza una habilitación a favor de la dirección general con competencias en materia de formación profesional para dictar las resoluciones e instrucciones que se consideren necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la orden.

Se trataría de una habilitación de carácter no normativo, para dictar las instrucciones precisas para la aplicación de la norma, que no merece objeción.

Finalmente, la **Disposición Final segunda**, bajo la rúbrica “entrada en vigor”, prevé que la Orden entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la Directriz 43.

Para concluir, advertimos que nada cabe objetar sobre los modelos incorporados a los Anexos, al haber sido informados favorablemente por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano en su informe de 21 de septiembre de 2020 por aplicación del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se



regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

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

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud por la que se regula la organización y el procedimiento de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de formación profesional en la Comunidad de Madrid, una vez atendidas las consideraciones de carácter esencial expuestas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

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

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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

