

A.G.- 54/2025

INFC. -2025/1703

SGC. - 107/2025

S.J.- 531/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Ciencia y Universidades, en relación con un **proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establece el programa de especialización de formación profesional en Mantenimiento de motores de turbina de gas en la Comunidad de Madrid y se define su plan de estudios.**

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 29 de julio de 2025 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de orden indicado.

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

- Proyecto de orden.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, emitida el 16 de julio de 2025, por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial

(Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 30 de abril, 18 de marzo y 18 de febrero de 2025 y 20 de diciembre, 11 de diciembre y 18 de noviembre de 2024.

- Informes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 12 de noviembre de 2024 y 17 de marzo de 2025.

- Informes de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 9 de enero de 2025 y 31 de marzo de 2025.

- Informes de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 26 de diciembre de 2024 y 31 de marzo de 2025.

- Informe 93/2024, de coordinación y calidad normativa, de 20 de diciembre de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Dictámenes 4/2025 y 9/2025, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitidos en las sesiones celebradas el 13 de febrero y el 24 de abril de 2025, así como el voto particular conjunto emitido por las consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, en relación con el Dictamen 9/2025. Se aporta igualmente oficio de remisión del voto particular conjunto emitido referido al Dictamen 4/2025, sin adjuntar el mismo.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 18 de diciembre de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 17 de diciembre de 2024, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos,

Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y en la disposición adicional decima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Resolución de la Directora General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 14 de mayo de 2025, por la que se resuelve someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de orden.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 21 de julio de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto establecer en la Comunidad de Madrid el programa de especialización en *“Mantenimiento de motores de turbina de gas y regular su organización, estructura y desarrollo curricular, así como las condiciones para que se facilite la oferta educativa correspondiente, los requisitos de acceso a estas enseñanzas y los requisitos para la autorización de su impartición en centros docentes”*, tal y como se recoge en su artículo 1.

Según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN):

“La finalidad de este programa de especialización es atender las demandas de profesionales cualificados en el sector del mantenimiento de motores de aviones comerciales en la Comunidad de Madrid de tal forma que se articule una respuesta formativa adecuada y flexible que permita a los egresados de formación profesional en el campo del transporte y mantenimiento de vehículos especializarse en este ámbito.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid cuenta, dentro de su oferta de formación profesional en centros públicos, con todos los ciclos formativos de la familia profesional de Transporte y mantenimiento de vehículos. Estos ciclos formativos son impartidos por personal docente especializado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 14.2 del Decreto 27/2025, de 21 de mayo, este programa de especialización cuenta con una estructura modular, de tal forma que los módulos profesionales de esta formación complementaria presentan un claro componente de especialización con el sector productivo aeronáutico y cuentan con un enfoque eminentemente práctico.

Por último, es importante indicar que el programa de especialización que pretende establecer esta propuesta normativa cumple los requisitos establecidos en el artículo 14.3 del Decreto 27/2025, de 21 de mayo tanto en relación a su organización temporal, que no excede de un curso académico, como en relación a su duración de 500 horas, que se encuentra dentro del rango de duración determinado entre 300 y 900 horas.

Parece, por tanto, una decisión coherente con las necesidades de formación que necesita el sistema productivo y el mercado laboral que la Comunidad de Madrid desarrolle el currículo de este programa de especialización”.

Señala igualmente que “para la actividad de mantenimiento de motores de aviones comerciales se requiere de personal con una formación específica que ahora mismo no logra cubrir ninguna otra actividad formativa. Se encuentra en una fase de crecimiento y desarrollo y carece de profesionales con el perfil adecuado. La implantación de esta formación en la Comunidad de Madrid ofrece a los egresados de formación profesional en el ámbito del transporte y mantenimiento de vehículos una oportunidad de mejora formativa que facilitará su inserción laboral, así como la promoción de su carrera profesional. La garantía de contar con profesionales que den satisfacción a estas necesidades es uno de los compromisos de este programa de especialización, tal y como se recoge en el perfil del mismo. Por todo ello, se considera muy oportuno el desarrollo de este programa de especialización en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Respecto al impacto económico que puede representar la implantación de este programa de especialización, cabe destacar que el sector aeronáutico ocupa un lugar estratégico en la industria

española, posición que nos obliga a mantenernos en la primera fila de la innovación y formación en el sector.

Tal y como recoge el Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE) del sector aeroespacial, en 2020, la contribución total del sector al PIB fue de un 1,2 % del PIB y el número total de empleos, directos e indirectos, asociados a la industria aeroespacial se estima en alrededor de 155.261 puestos de trabajo. Asimismo, el análisis de la evolución del tráfico aéreo comercial en España de la Dirección General de Aviación Civil señala que entre los meses de enero y septiembre de 2024, el número de pasajeros en vuelos comerciales en el mercado aéreo español creció un 10,6% respecto a 2023, hasta los 199,9 millones”.

El proyecto se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, constituida por tres capítulos con dieciocho artículos y cuatro disposiciones finales. Asimismo, el proyecto incorpora cuatro anexos: el anexo I, referido a los elementos curriculares del plan de estudios del programa de especialización; el anexo II, relativo a la organización académica y distribución horaria semanal; el anexo III atinente a las especialidades y titulaciones de los profesores con atribución docente en los módulos profesionales del programa de especialización y el anexo IV dedicado a los espacios y equipamientos mínimos.

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

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que “*corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo*

desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.

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

Sobre este particular, procede 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.

En lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 16/2024, de 18 de enero: *“Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española). En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)”.*

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

Con carácter básico, la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (en adelante, LOFP), en el artículo 5, apartado 1, establece que el Sistema de Formación Profesional está compuesto por *“el conjunto articulado de actuaciones dirigidas a identificar las competencias profesionales del mercado laboral, asegurar las ofertas de formación idóneas, posibilitar la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, el reconocimiento de las competencias profesionales, y poner a disposición de las personas un servicio de*

orientación y acompañamiento profesional que permita el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos”.

El artículo 22 de la LOFP establece que:

“1. Las ofertas de formación profesional incluidas en el Sistema de Formación Profesional comprenderán:

a) La incluida en la educación básica.

b) La incluida en las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo.

c) La vinculada, en todo o parte, a los estándares de competencias profesionales del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

d) La dirigida a colectivos específicos.

2. En el marco de las ofertas del apartado 1, las administraciones podrán realizar ofertas de cursos o preparaciones complementarias requeridas para el acceso a ofertas de formación que faciliten la continuidad de los itinerarios formativos de las personas que quieran formarse.

3. Las ofertas de carácter no formal asociadas a estándares de competencias profesionales podrán ser objeto posterior de reconocimiento a través del procedimiento de acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral u otras vías no formales o informales, en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

Por su parte, el artículo 28 de la LOFP advierte que *“La tipología de las ofertas del Sistema de Formación Profesional está organizada, de manera secuencial, en los siguientes grados: a) Grado A: Acreditación parcial de competencia; b) Grado B: Certificado de competencia; c) Grado C: Certificado profesional; d) Grado D: Ciclo formativo; e) Grado E: Curso de especialización”.*

La Comunidad de Madrid, en el ámbito competencial referenciado, promulgó 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), actualmente derogado por el Decreto 27/2025, de 21 de mayo, del Consejo de

Gobierno, por el que se regula la ordenación y organización del Sistema de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 27/2025), aunque vigente cuando se inició el procedimiento de elaboración de la norma, cuyo artículo 24, apartado 1, disponía que, con el fin de atender las demandas formativas de especialización que trasladen los sectores productivos o las correspondientes asociaciones y organizaciones empresariales y entidades laborales, la Comunidad de Madrid podrá establecer, a través de programas de especialización, formación complementaria de carácter especializado vinculada a los ciclos formativos que estén autorizados en el centro educativo. Asimismo, se preveía que serían destinatarios de esta formación los titulados de formación profesional que se determinen para cada programa.

El artículo 14 del precitado Decreto 27/2025, regula los programas de especialización en términos similares a los previstos en el derogado artículo 24 de Decreto 63/2019:

“1. Cuando no existan ofertas de Grado E que atiendan las demandas formativas de especialización que trasladen los sectores productivos o las correspondientes asociaciones y organizaciones empresariales y entidades laborales, la Comunidad de Madrid podrá establecer, a través de programas de especialización, formación complementaria de carácter especializado vinculada a la oferta de ciclos formativos que estén autorizados en el centro de formación profesional. Serán destinatarios de esta formación los titulados de formación profesional que se determinen en cada programa.

2. Los programas de especialización se ordenan con una estructura modular, de tal forma que los módulos profesionales presenten un claro componente de especialización con el sector productivo con el que se vincula y tienen un carácter eminentemente práctico.

3. La duración de estos programas será variable en función de las necesidades formativas para las que se destina y, en todo caso, su organización temporal no podrá exceder de un curso académico y comprenderá entre trescientas y novecientas horas.

4. La oferta de cada programa de especialización se determinará por orden del titular de la consejería con competencia en materia de Educación en la que se concretarán, al menos, los siguientes aspectos:

- a) *Denominación del programa de especialización, que deberá contener una referencia clara a los elementos más significativos de la formación que se incorpore.*
- b) *Ciclo o ciclos formativos con los que se vincula el programa.*
- c) *Duración total de la formación.*
- d) *Currículo formativo ordenado en función de los módulos que constituyan el programa.*
- e) *Requisitos de los profesores y las necesidades de espacios y equipamientos mínimos para impartir el programa” (el subrayado es nuestro).*

Determinado este marco, y a propósito de la reglamentación proyectada, explica la MAIN: “*esta formación no conduce a una titulación académica recogida en normativa básica. Se oferta en el marco de la oferta de la formación profesional en la Comunidad de Madrid para cubrir necesidades de formación especializada dentro de los ejes principales de la formación profesional en nuestra región recogidos en el artículo 3 del Decreto 27/2025, de 21 de mayo especialmente en el que refiere la necesidad de flexibilizar una oferta educativa que permita adecuarse a las necesidades y perfil de la sociedad, en general, y de los alumnos en particular. Asimismo, la creación de este programa de especialización contribuye al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 2 del citado decreto, concretamente al de cualificar a las personas para el ejercicio de actividades profesionales, promoviendo la adquisición, consolidación y ampliación de competencias profesionales y básicas con la polivalencia y funcionalidad necesarias para el acceso al empleo, la continuidad en el mismo y la progresión y el desarrollo profesionales. Con todo ello se pretende responder a las necesidades de la sociedad y de los sectores productivos y, en particular, contribuir al desarrollo económico de la Comunidad de Madrid*”.

A propósito de la regulación atinente a estos programas de especialización, puede traerse a colación el Dictamen 216/2025, de 23 de abril, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que fuera emitido en relación con el proyecto de decreto por el que se regula la ordenación y organización del Sistema de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid:

“El artículo 14 versa sobre los programas de especialización. En este punto, analizada la consideración de la Abogacía General, la explicación de la Memoria y la normativa de

aplicación, vemos que los artículos 116 a 125 del Real Decreto 659/23 se refieren únicamente a los cursos de especialización del Grado E, y no hacen mención alguna a los programas de especialización.

Ya dijimos en nuestro dictamen 280/19, que se crea una figura como son los programas de especialización sin unos perfiles claros que los diferencien de los cursos previstos en la normativa básica estatal con la consiguiente inseguridad jurídica. Es por ello, que se recomendaba dotar a estos programas de especialización de una regulación independiente de la de los cursos de especialización.

En este sentido, el Decreto 63/2019, cuya derogación prevé el proyecto normativo, dedica su artículo 23 a los cursos de especialización y el artículo 24, a los programas de especialización.

Además, en justificación de la regulación, la Memoria alude a que, a raíz de dicho decreto, se publicó la Orden 1830/2020, de 5 de agosto, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se establece el programa de especialización de formación profesional en Big Data en la Comunidad de Madrid y se define su plan de estudios.

Volviendo al proyecto normativo, la Memoria da una explicación aludiendo a que los cursos de especialización son ofertas formativas de Grado E reguladas por norma básica estatal para todo el territorio nacional, mientras que los programas de especialización son una oferta formativa propia de la Comunidad de Madrid para mejorar la formación.

Así las cosas, se observa que se ha mejorado la redacción del apartado 1 del artículo 14, incidiendo en que los programas de especialización surgirán cuando no existan ofertas de Grado E que atiendan a las demandas formativas de especialización pedidas por los sectores productivos afectados.

El resto del artículo 14 del proyecto, es transcripción literal del actual artículo 24 del Decreto 63/2019 (...)."

Para finalizar, advertimos que el apartado 4 del artículo 14 del precitado Decreto 27/2025 contempla que la oferta de cada programa de especialización se determinará por orden del titular de la consejería con competencia en materia de Educación.

En consecuencia, y conforme a lo expuesto, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto al Decreto 27/2025.

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”*.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo - Consejería de Educación, Ciencia y Universidades - 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.

Al respecto, y como hemos advertido previamente, el apartado 4 del artículo 14 del Decreto 27/2025 contempla establece que la oferta de cada programa de especialización se determinará

por orden del titular de la consejería con competencia en materia de Educación, por lo que existe la correspondiente habilitación.

Cabe añadir que el Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante orden, la materia señalada.

CUARTA. – PROCEDIMIENTO.

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone: *“Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”* (el resaltado es propio).

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe atenderse igualmente a lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica, en el presente caso, en los siguientes términos: *“Este proyecto de orden no será sometido al trámite de consulta pública previsto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, porque el objeto principal de esta propuesta normativa es el desarrollo reglamentario, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de un programa de especialización, de conformidad con lo establecido en el Decreto 27/2025, de 21 de mayo.*

Asimismo, esta propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Se limita a la definición del plan de estudios de un programa de especialización en el marco de la oferta de enseñanzas de formación profesional en la Comunidad de Madrid, con lo que atendiendo al artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, se omite este trámite”.

Examinado su contenido, se aprecia que no se justifica suficientemente la concurrencia de los criterios que permiten omitir el trámite, limitándose a reiterar alguno de los enumerados en la norma, por lo que se hace necesario que la MAIN definitiva ahonde en la justificación ofrecida.

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

La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

Así, según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, el Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles

y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos siete memorias de 16 de julio de 2025, de 30 de abril, 18 de marzo y 18 de febrero de 2025 y 20 de diciembre, 11 de diciembre y 18 de noviembre de 2024., incorporando la última versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, y 156/2025, de 27 de marzo, entre otros).

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el proyecto a los correspondientes trámites de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, donde se ha publicado el día 17 de junio de 2025, estableciéndose un plazo de presentación de alegaciones desde el 18 de junio hasta el 8 de julio de 2025, ambos incluidos, sin haberse recibido alegaciones ni aportaciones al respecto.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido 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. Debido a la rectificación realizada, explicada en el punto 9.4 de esta MAIN, se solicita y emite un segundo dictamen.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia -exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas- y en materia de infancia y adolescencia por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de 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 y en el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en el artículo treinta y cuatro de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y en el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de

la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021.

También se incorporan dos informes de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y dos informes de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Ello debido a la rectificación realizada, explicada en el punto 9.4 de la MAIN.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que, *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre, entre otros.

El **título** cumple con los requisitos de las directrices 6 y 7, sin que quepa formular observación al respecto.

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, conforme a la directriz 13, como aspectos más relevantes de la tramitación, *“los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de los análisis de los impactos de carácter social y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Asimismo, se ha emitido*

dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la orden proyectada a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: “(...) *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 los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

En cuanto a la **parte dispositiva**, es necesario valorar si el proyecto autonómico se acomoda a las exigencias que impone el artículo 14 del Decreto 27/2025.

El **artículo 1** delimita el objeto y ámbito de aplicación del proyecto y no merece ningún reproche sustantivo.

El apartado 2 responde al tenor del artículo 1.2 y capítulo VII del Decreto 27/2025, que establece que la norma será de aplicación en los centros públicos y privados de la Comunidad de Madrid, debidamente autorizados por la consejería competente en materia de educación.

En el **artículo 2** se concreta la finalidad del programa, de conformidad con el artículo 14.1 del Decreto 21/2025, que se resumiría en ofrecer una respuesta formativa adecuada a los

profesionales cualificados en el sector aeronáutico, en lo que respecta al mantenimiento de motores de turbina de gas.

El **artículo 3** determina los elementos básicos que identifican el programa de especialización: denominación, código, familia profesional en la que se ubica, los ciclos formativos de grado medio relacionados con la formación y la duración de las actividades formativas expresada en el número total de horas, sujetándose a las exigencias mínimas que contiene el artículo 14, apartado 4, de Decreto 21/2025, salvo los requisitos relativos a los profesores y necesidades de espacios y equipamientos, que se regulan en otros artículos independientes, en concreto, en los artículos 16 y 17 del proyecto.

El apartado c) señala que el programa de Mantenimiento de motores de turbina de gas, pertenece a la familia profesional de Transporte y mantenimiento de vehículos, estableciéndose en el apartado d) los ciclos formativos de grado medio vinculados.

Analizados los distintos ciclos formativos que se enuncian, se comprueba que todos pertenecen a la familia profesional de “*Transporte y Mantenimiento de vehículos*”.

El ciclo formativo de grado medio encaminado al título de Técnico en Montaje de estructuras e instalación de sistemas aeronáuticos es regulado por el Real Decreto 74/2018, de 19 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en montaje de estructuras e instalación de sistemas aeronáuticos y se fijan los aspectos básicos del currículo, el ciclo formativo de grado medio encaminado al título de Técnico en Electromecánica de maquinaria es regulado por el Real Decreto 255/2011, de 28 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en Electromecánica de maquinaria y se fijan sus enseñanzas mínimas, el ciclo formativo de grado medio encaminado al título de Técnico en Electromecánica de vehículos automóviles es regulado por el Real Decreto 453/2010, de 16 de abril, por el que se establece el título de Técnico en Electromecánica de vehículos automóviles y se fijan sus enseñanzas mínimas; y el ciclo formativo de grado medio encaminado al título de Técnico en Mantenimiento de material rodante ferroviario es regulado por 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.

Es correcto, además, el número de horas de duración del programa de especialización, 500 horas, respondiendo a los límites fijados en el artículo 14.3 del Decreto 27/2025, “*entre trescientas y novecientas horas*”.

El **artículo 4** del proyecto establece que será requisito para poder acceder al programa de especialización en Mantenimiento de motores de turbina de gas, estar en posesión del título de Técnico en alguno de los ciclos formativos vinculados con el programa (apartado 1). Ello de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Decreto 27/2025, que establecen que serán destinatarios de esta formación los titulados de formación profesional que se determinen para cada programa.

A continuación, y a semejanza de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 120 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (en adelante, Real Decreto 659/2023), para los cursos de especialización -figura de la que, no obstante, y según lo explicado *ut supra*, han de distinguirse los programas de especialización, como el que nos ocupa- se prevé, no obstante, que, en caso de disponibilidad de plazas, se pueda admitir, hasta un máximo de un 20% de las mismas, a las personas que cumplan una serie de requisitos (apartado 2).

Nada cabría objetar respecto de los supuestos contemplados en las letras a), b) y c) de este apartado 2, en tanto hacen mención a diferentes titulaciones de formación profesional. No acontece lo mismo respecto al apartado d), que acoge un supuesto en el que no se disponga de título de formación profesional (“*En el caso de no disponer de un título de Formación Profesional, poder acreditar conocimientos previos que garanticen su competencia para seguir con éxito el programa de especialización, mediante una prueba de capacidad, una entrevista personal, su currículum, o su experiencia laboral*”).

Tal supuesto entraría en colisión con la expresa indicación que, respecto a los destinatarios de este tipo de programas, contiene el artículo 14, apartado 1, *in fine*, del Decreto 27/2015 que, ya

hemos visto, preceptúa que “*Serán destinatarios de esta formación los titulados de formación profesional que se determinen en cada programa*” (el resaltado es propio).

Resultará necesario, en consecuencia, revisar tal aspecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 5** regula los elementos que definen el perfil profesional, sin que proceda realizar ninguna observación en relación con el mismo.

Los **artículos 6 y 7** expresan las competencias generales, profesionales y para la empleabilidad, que completan el perfil profesional del programa de especialización en Mantenimiento de motores de turbina de gas, sin que, dado su carácter técnico, proceda realizar ninguna consideración de índole jurídico.

La adquisición de estas competencias es la base para determinar los elementos curriculares que componen el programa.

En cuanto al **artículo 8**, en orden a diferenciar la figura del curso de especialización de los programas de especialización, se refiere a la documentación acreditativa de la superación del programa de especialización, ex artículo 14.5 del Decreto 27/2025.

El **artículo 9** establece los objetivos generales que persigue el programa de especialización, que se traducen, a su vez, en las capacidades que debe alcanzar el alumnado al finalizar la formación.

No tenemos nada que objetar sobre su contenido, dado su carácter técnico.

El **artículo 10** concreta la estructura modular, de acuerdo con el 14.2 del Decreto 27/2025.

En concreto, el currículo del programa de especialización se estructura en cuatro módulos profesionales.

El **artículo 11** recoge los aspectos relacionados con el currículo. Sus objetivos, expresados en términos de resultados de aprendizaje, los criterios de evaluación, la duración, los elementos curriculares del programa y las orientaciones pedagógicas de los módulos contemplados en el artículo precedente, se especifican, a su vez, en el anexo I.

Conviene señalar que excede del ámbito propio de actuación de esta Abogacía, la valoración de los contenidos del currículo, especificado en el anexo I.

Se prevé, asimismo, que los centros docentes concreten y desarrollen el currículum de este programa mediante “*programaciones didácticas*”, en el contexto del proyecto educativo del centro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 del Decreto 27/2025.

Con relación a estas programaciones didácticas, se indica habrán de establecerse teniendo en cuenta las características socioeconómicas del sector, potenciando la cultura de la calidad, la excelencia en el trabajo, así como la formación en materia de prevención de riesgos laborales y de respeto medioambiental, atendiendo a la normativa específica del sector productivo o de servicios correspondientes.

Por otro lado, en su apartado 5, se prevé que, en los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como en las actividades que desarrollen las programaciones didácticas, se integre el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la prevención de la violencia de género, el respeto y la no discriminación por motivos de identidad de género, expresión de género u orientación sexual.

En el apartado 6, se prevé el desarrollo del currículo integrando en él el principio de “*diseño universal*” o “*diseño para todas las personas*” regulado como objetivo de la ordenación y organización de las enseñanzas de formación profesional en los artículos 67.4 y 73 del Decreto 27/2025.

El **artículo 12** concreta la temporalización de las actividades formativas mediante la organización y distribución horaria que, en todo caso, se llevarán a cabo dentro del calendario escolar establecido para cada curso académico y contarán con dos posibles formas de organización; anual o cuatrimestral.

En el apartado 3, se recoge, la posibilidad de programar la impartición de determinados módulos profesionales por trimestres o cuatrimestres, con el fin de ofrecer una formación de manera secuencial.

La organización y distribución horaria quedará reflejada en la programación didáctica de las enseñanzas siguiendo la distribución horaria prevista en el anexo II.

Examinado el precitado anexo II, se aprecia que respeta el artículo 14.3 del Decreto 27/2025, que señala que la organización temporal de los programas de especialización, no podrán exceder de un curso académico, comprendiendo entre 300 y 900 horas.

El **artículo 14** recoge los aspectos relacionados con la evaluación y calificación.

El apartado 1 se remite, en cuanto a la evaluación, a los artículos 43, 44 y 45 del Decreto 27/2025.

Las características generales a los que deben ajustarse la evaluación y calificación en la formación profesional se establecen en los artículos 26 de la LOFP y 16, 17 y 18 del Real Decreto 659/2023.

El apartado 2 señala que los referentes de la evaluación serán los objetivos que, expresados en resultados de aprendizaje, se recogen para cada módulo profesional en esta orden, si bien, se podría completar este contenido con una remisión al anexo I, que es dónde se concretan los mismos.

Según se indica, la evaluación será diferenciada por módulos profesionales, la superación del programa requiere la superación de todos los módulos profesionales y, una vez superados, el programa será calificado con la media aritmética de las calificaciones obtenidas en dichos módulos profesionales.

También se prevé que aquel alumnado que no supere todos los módulos profesionales podrá repetir la formación correspondiente a los módulos profesionales pendientes de superar. Se matiza, no obstante, que *“estas enseñanzas solo podrán cursarse un máximo de dos veces”*.

En el **artículo 15**, apartado 1, se enumeran los documentos académicos de evaluación: actas de evaluación final, expediente académico y *“documentación acreditativa de estudios, completos o incompletos”*. Cabe significar, a propósito de esta última denominación, que el apartado 5 utiliza, empero, la terminología *“certificación académica”*. Esta denominación estaría en consonancia con la adoptada en el artículo 56 del Decreto 27/2025.

Se sugiere, para mayor uniformidad, que se utilice en ambos casos la misma terminología.

Como explica la MAIN, en estos documentos *“Se recogen los elementos que en cada caso deben incorporar y la información que, como mínimo, debe consignarse en cada uno de ellos”*.

El **artículo 16** se refiere a los requisitos que debe cumplir el profesorado para impartir las enseñanzas de este programa de especialización, con remisión al anexo III.

Según el apartado 2, deberá demostrar que posee la formación pedagógica y didáctica necesaria para ejercer la docencia según se establece en el artículo 100 de la LOE.

En caso de contar con personas expertas o expertas senior, deberán cumplir los requisitos establecidos en el Capítulo IV del título V del Real Decreto 659/2023, a cuyo contenido se remite su apartado 3.

El **artículo 17** concreta los espacios y equipamientos mínimos de los que deben disponer los centros docentes para poder impartir el programa de especialización.

Se remite, en cuanto a la concreción de espacios mínimos y equipamientos, al anexo IV del proyecto.

No cabe realizar observación alguna dado el carácter técnico de su contenido y la inexistencia de norma básica al efecto.

En el **artículo 18** se recoge la referencia a los centros docentes que podrán ofertar estas enseñanzas con arreglo a lo establecido en el artículo 59 del Decreto 27/2025.

La **disposición final primera** establece que las enseñanzas que se determinan en esta orden se implantará a partir del curso 2025-2026.

La **disposición final segunda** contempla la aplicación supletoria, *“en aquellas cuestiones que no estén reguladas en esta orden”*, de las normas de ordenación y organización de la formación profesional de la Comunidad de Madrid.

El principio de seguridad jurídica exige que se concreten, en mayor medida, las normas que se prevé pueden ser aplicadas con carácter supletorio, dada la amplitud de las enseñanzas de formación profesional.

La **disposición final tercera** establece la habilitación para la aplicación de la norma.

Se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la dirección general competente pueda adoptar las medidas precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones al titular de la dirección general para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la aplicación y ejecución de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía

General (de 27 y 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013, de 3 de abril de 2014, hasta los más recientes de 18 de enero y 8 de febrero de 2024, entre otros), que *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

En consecuencia, las “medidas” o “instrucciones” adoptadas al amparo de tales “habilitaciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero: *“La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria”* (el subrayado es nuestro).

En esta misma línea, la meritada Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 541/2024, de 19 de septiembre, afirma que *“son los consejeros quienes ostentan competencias normativas y no los directores generales”*.

En último término, la **disposición final cuarta** 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.

Finalmente, respecto al contenido de los **anexos** que incorpora el proyecto, no cabe sino apuntar que los mismos revisten un carácter marcadamente técnico, cuya valoración excede de la que compete a esta Abogacía General, cuyas funciones de asesoramiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.4.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, *“Son únicamente las de carácter jurídico, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta”*.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se establece el programa de especialización de formación profesional en Mantenimiento de motores de turbina de gas en la Comunidad de Madrid y se define su plan de estudios, una vez sea atendida la consideración de carácter esencial y sin perjuicio de la atención de las restantes observaciones consignadas en el presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

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

Begoña Basterrechea Burgos

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

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