



ANTECEDENTES

PRIMERO.- En enero de 2010 la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Educación, Formación y Empleo por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se acompaña de la siguiente documentación:

- Memoria económica, según la cual, de la futura regulación no se derivan obligaciones económicas de ningún tipo para la Comunidad Autónoma.
- Informe-memoria, que analiza el escenario normativo en el que se inserta la futura disposición y justifica la oportunidad del establecimiento de un módulo formativo adicional de inglés técnico. Se indica, asimismo, que la futura disposición, una vez entre en vigor, no derogará norma alguna.

SEGUNDO.- Con fecha 16 de marzo, el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, Formación y Empleo emite informe en el que se realizan diversas observaciones relativas al procedimiento de elaboración de la norma y a su contenido, destacando entre estas últimas las referidas a la concordancia entre los contenidos básicos de los módulos formativos y los propuestos en el Proyecto y a la regulación que debe incorporarse en relación con el módulo adicional de inglés.

Se indica, asimismo, la conveniencia de introducir una disposición transitoria para establecer el carácter retroactivo de la futura regulación, al inicio del curso académico 2008/2009, "*teniendo en cuenta que la titulación de Técnico en panadería, repostería y confitería ya ha empezado a impartirse*".

TERCERO.- Como consecuencia de las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico, se elabora un nuevo borrador y se une al expediente la siguiente documentación:

- La preceptiva propuesta del Director General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas al Consejero de Educación, Formación y Empleo para la aprobación del Proyecto como Orden.
- Una nueva memoria económica, de contenido idéntico a la que ya obraba en el expediente.
- Un nuevo informe de necesidad y oportunidad en el que, entre otros extremos ya reseñados con anterioridad, se justifica la no asunción de alguna de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico.
- Un informe sobre impacto por razón de género que concluye señalando que la futura disposición no sólo no contiene previsiones discriminatorias por razón de sexo, sino que incluye otras con la finalidad de "*garantizar la igualdad entre hombres y mujeres durante el desarrollo del ciclo formativo en la realidad de las aulas*".

CUARTO.- Solicitado informe al Consejo Asesor Regional de Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se emite en sentido favorable al Proyecto en sesión celebrada el 21 de abril, según consta en el expediente por certificación de la Secretaría de dicho órgano participativo.

QUINTO.- Solicitado informe al Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evaca Dictamen 8/2010, de 10 de mayo, en sentido favorable al Proyecto, si bien se formulan diversas consideraciones y sugerencias que, en su mayor parte, son asumidas e incorporadas al texto de la disposición.

Consta en el expediente, mediante informe del Servicio de Formación Profesional, de 14 de mayo, la justificación del rechazo de las sugerencias no aceptadas.

SEXTO.- El 28 de junio, la Vicesecretaría de la Consejería de Educación, Formación y Empleo emite su preceptivo informe, justificando la competencia con que cuenta la Comunidad Autónoma para dictar la futura disposición y el rango normativo de Orden que ha de adoptar.

En relación a esta última precisión, se indica que deriva de la específica habilitación reglamentaria establecida por la Disposición final segunda de la Ley 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010, a favor del Consejero competente en materia de Formación Profesional en el sistema educativo, para regular mediante Orden los currículos de las enseñanzas de Formación Profesional.

SÉPTIMO.- Consta en el expediente el texto definitivo del Proyecto, diligenciado por el Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo.

Contiene el texto una parte expositiva innominada, doce artículos, una disposición transitoria y una disposición final, así como de cinco anexos (I, "Relación de los contenidos de los módulos profesionales del currículo de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería"; II, "Estructura del módulo profesional de inglés técnico para panadería, repostería y confitería, incorporado por la Región de Murcia"; III, "Organización académica y distribución horaria semanal"; IV "Especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Región de Murcia" y "Titulaciones requeridas para impartir los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Región de Murcia en los centros de titularidad privada"; y V, "Espacios mínimos").

En tal estado de tramitación se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 30 de junio de 2010.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen se solicita con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al estimar que el Proyecto sometido a consulta es una disposición de carácter general que constituye desarrollo legislativo de legislación básica del

Estado.

Como ya indicaba este Órgano Consultivo en la Memoria del año 2000, la inclusión de los proyectos de reglamentos en el citado artículo viene condicionada, esencialmente, a que vayan dirigidos a desarrollar una Ley de la Asamblea Regional o, como en el presente supuesto, la legislación básica del Estado, situándonos así en la categoría de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo o aplicación de ley. El Tribunal Supremo ha indicado respecto de estos reglamentos que son todos aquellos que se convierten en complemento indispensable de la norma que desarrollan, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida por ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y, en general, del ordenamiento jurídico, revistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

En el Proyecto sometido a consulta concurren las notas que caracterizan al mismo como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que el objeto de la norma proyectada es el establecimiento del currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cumpliendo con ello el mandato establecido por el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Nos encontramos, pues, con un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la norma básica, carácter que corresponde a la LOE en virtud de su Disposición final quinta.

El reglamento proyectado, además, se configura como instrumento regulador esencial del Sistema Educativo, en tanto que escalón necesario en el proceso de progresiva concreción de los elementos que lo configuran.

Finalmente, no es óbice para la consideración del Proyecto como reglamento ejecutivo que éste sea un desarrollo directo, no tanto de la citada Ley Orgánica como de un Real Decreto, el 1399/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el título de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería y se fijan sus enseñanzas mínimas, dado que el carácter de básico resulta inmanente a dicho Reglamento estatal, al ser el resultado del mandato que los artículos 6.2 y 39.6 LOE dirigen al Gobierno para establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas, que constituyen las enseñanzas mínimas, entendidas éstas como aquellas que garantizan una formación común y la validez de los títulos correspondientes. En cualquier caso, el carácter de norma básica le viene atribuido de forma expresa al citado Real Decreto por su Disposición final primera. Como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la noción material de lo básico posibilita que disposiciones de rango formal inferior a ley contengan normas de tal carácter, permitiendo, en definitiva, considerar el texto sometido a consulta como desarrollo de legislación básica estatal y el dictamen solicitado como preceptivo.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

I. Marco normativo estatal.

1. La ordenación general de la Formación Profesional.

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP) ordena un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que persigue responder a las demandas del mundo productivo a través de las diversas modalidades formativas, de tal forma que se coordinen el conjunto de acciones que constituyen la Formación Profesional, entendidas como aquellas que capacitan para el desempeño profesional, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Para ello, la Formación Profesional incluye las enseñanzas propias de la Formación Profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, y las acciones orientadas a la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales (artículo 9).

Para dotar de homogeneidad a todo este entramado de acciones formativas y permitir la integración de todas ellas, la propia LCFP crea el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales -organizado en módulos formativos que son articulados en el Catálogo Modular de Formación Profesional-, al cual deberán venir referidos los títulos de Formación Profesional que la

Administración General del Estado establezca y cuyos contenidos las Administraciones educativas podrán ampliar (artículo 10).

El referido Catálogo se regula por el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, estableciendo los distintos componentes que debe reunir cada una de las cualificaciones, que quedan configuradas a través de un perfil profesional, siendo organizadas en unidades de competencia con sus correspondientes módulos formativos, que se integran en el Catálogo Modular de Formación Profesional.

2. La Formación Profesional inicial en el sistema educativo.

El artículo 39 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), tras reproducir el artículo 9 LOCFP, señala que la regulación contenida en la primera de las leyes orgánicas se limita a la Formación Profesional inicial integrada en el sistema educativo, que se estructura en ciclos formativos (de grado medio y de grado superior), referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y dotados de una organización modular. Dispone, asimismo, que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de Formación Profesional, así como los aspectos básicos del currículum de cada una de ellas (art. 39.6 LOE), currículum que se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y a lo establecido en el artículo 6.3 LOE, precepto este último que establece la dedicación horaria correspondiente a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas.

La definición de currículum se contiene en el artículo 6 LOE, como conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas (art. 6.1). Su fijación corresponde a las Administraciones educativas (art. 6.4 LOE), si bien éstas no gozan de total libertad para hacerlo, toda vez que han de respetar las enseñanzas mínimas establecidas por el Gobierno de la Nación, constituidas por aquellos objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación y aspectos básicos del currículum que persiguen asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos en todo el territorio nacional. Tales aspectos básicos formarán parte de los currículos.

Por Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (RDFP), definiendo en su artículo 6 la estructura de los títulos de formación profesional, que comprende los siguientes extremos: identificación, perfil profesional, entorno profesional, prospectiva del título en el sector o sectores, enseñanzas del ciclo formativo, correspondencia de los módulos profesionales con las unidades de competencia, parámetros básicos de contexto formativo para cada módulo, accesos a y desde otros estudios, convalidaciones, exenciones y equivalencias, e información sobre los requisitos necesarios para el ejercicio profesional.

El perfil profesional de cada título incluye, a su vez, la competencia general, las competencias profesionales, personales y sociales, las cualificaciones y, en su caso, las unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en cada título.

En este marco normativo, el Real Decreto 1399/2007, de 29 de octubre, establece el título de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería y fija sus enseñanzas mínimas y otros aspectos de la ordenación académica que constituyen los aspectos básicos del currículum, que habrán de ser respetados por las Administraciones educativas e incorporados a aquél.

II. Competencia de la Comunidad Autónoma y remisiones expresas a su actuación normativa en la legislación básica estatal.

1. La competencia de la Administración regional para fijar el currículum de los distintos ciclos formativos de la Formación Profesional inicial en el sistema educativo deriva del artículo 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), que atribuye 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 por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen. De forma más concreta, y aunque no constituya propiamente una norma atributiva de competencias, el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria (en adelante, RD 938/1999), en su Anexo prevé, entre

las funciones que se traspasan, la aprobación del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

2. Junto a la habilitación normativa de carácter genérico realizada por la Disposición final sexta LOE, a favor de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones, existen otras de carácter específico para que por las Administraciones educativas se establezcan los correspondientes currículos (artículos 6.4 y 39.6 LOE; y 17.2 RDFP) y se amplíen los contenidos de los títulos de Formación Profesional (art. 10.2 LOCFP y 17.3 RDFP), habilitación ésta que, en las enseñanzas a que se refiere el presente Dictamen, posibilita el establecimiento del módulo de inglés técnico (Anexo II), no contemplado en el Real Decreto de establecimiento del título.

III. Competencia orgánica.

El artículo 32.1 EAMU y la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, atribuyen la potestad reglamentaria de forma originaria a este último, en cuanto órgano colegiado que dirige la política y la Administración regional, ejerciendo a tal efecto la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (artículo 21.1 Ley 6/2004). Este modelo, por su parte, es el consagrado en el artículo 97 de la Constitución Española, que atribuye al Gobierno el ejercicio de tal función reguladora.

Lo anterior no excluye la posibilidad de que los Consejeros ejerzan la potestad reglamentaria, pero de forma originaria sólo están facultados por la Ley para hacerlo en materias de naturaleza organizativa de su departamento. Más allá de este ámbito estrictamente doméstico, los Consejeros sólo podrán dictar disposiciones reglamentarias cuando exista una manifestación concreta, expresa y específica de la voluntad de atribuirle tal función, expresada en una norma con rango de Ley. Así se desprende inequívocamente de los artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004, conforme a la interpretación que de tales preceptos ha venido haciendo de forma constante este Consejo Jurídico.

Por ello, cuando la legislación básica habilita a las Administraciones educativas para el establecimiento de los currículos, tal labor, que indudablemente es de carácter reglamentario en tanto que persigue el desarrollo de la norma básica estatal en un proceso de concreción sucesiva de la regulación de cada enseñanza, permitiendo su adaptación a las peculiares características del tejido socioeconómico de cada Comunidad, corresponderá al órgano que tenga atribuida la potestad reglamentaria en la misma, es decir, el Consejo de Gobierno, salvo que por disposición legal se atribuya tal facultad a un Consejero.

Así ocurre en el Proyecto sometido a consulta, producto de la potestad normativa conferida al Consejero competente en materia de Formación Profesional en el sistema educativo por la Disposición final segunda de la Ley 13/2009, de 23 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, tributos propios y medidas administrativas para el año 2010, en cuya virtud se le habilita expresamente para regular mediante Orden los currículos de las enseñanzas de Formación Profesional, respetando lo dispuesto en el RDFP y en los Reales Decretos que regulen los títulos respectivos.

El rigor con el que este Consejo Jurídico comprueba, en todo proyecto de desarrollo reglamentario que se somete a su consideración, la existencia de la debida conexión con el texto legal habilitante, de modo que en cualquier caso quede garantizado que su contenido se está desenvolviendo dentro de los límites de la facultad reglamentaria conferida por la ley, debe extremarse en este supuesto, pues el destinatario de la habilitación legal no es el depositario de la potestad reglamentaria originaria, el Consejo de Gobierno, sino el Consejero del ramo.

Limitada la habilitación legal al establecimiento del currículo de las enseñanzas de formación profesional, el concepto de aquél será el que nos oriente acerca del alcance material de las facultades normativas del Consejero.

De conformidad con el artículo 6.1 LOE, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas. Según esta definición descriptiva, el Proyecto contiene una regulación de diversos aspectos no incardinables en ella, tales como la distribución horaria (art. 6), la referencia a la promoción y acreditación contenida en el artículo 7, y los artículos 8 (profesorado), 9 (definición de espacios), 10, 11 y 12 (referentes estos tres preceptos a diferentes modalidades -a distancia, combinada y para personas adultas- de oferta de las enseñanzas), que no tienen encaje en ninguno de los componentes que, según su definición legal, integran el currículo, y que responden, más bien, al concepto de

ordenación de la correspondiente enseñanza.

No obstante, la realidad de las normas dictadas en el ámbito estatal y en otras Comunidades Autónomas muestra un currículo de perfiles más amplios, que engloba a esos otros aspectos de ordenación de las enseñanzas que, fijados en los Reales Decretos de establecimiento de los correspondientes títulos, son desarrollados en normas que se autodenominan como establecedoras de currículo. Responden a una interpretación más general acerca de éste, que ya no queda limitado a los concretos extremos enumerados por el artículo 6.1 LOE, basándose para ello en el apartado 2 de ese mismo artículo, en cuya virtud, los Reales Decretos de establecimiento de título fijan "*sus enseñanzas mínimas y aquellos otros aspectos de la ordenación académica que, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Administraciones educativas en esta materia, constituyen los aspectos básicos del currículo*" (Exposición de Motivos RD 1399/2007, que establece el título cuyo currículo es objeto del Proyecto sometido a consulta).

En esta concepción, el currículo abarca el desarrollo de dichos aspectos básicos, tanto de los relativos a los extremos enumerados en el artículo 6.1 LOE (currículo *stricto sensu*, que plasma el artículo 5 del Proyecto), como el de todos aquellos otros elementos de ordenación académica que, establecidos como básicos por las normas configuradoras de los títulos académicos, están precisados de una regulación ejecutiva ulterior por las Administraciones educativas, debiendo ser integrados como parte del currículo que aquéllas dicten, por así exigirlo el artículo 6.4 LOE.

Atendiendo a esta última y generalizada concepción del currículo, el Consejero consultante estaría habilitado para dictar la Orden cuyo Proyecto se somete a consulta.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración y conformación del expediente.

1. Como en ocasiones anteriores ha indicado este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 203/2008), si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004 únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 7/2004), en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria "*en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia*", permite aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten.

Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las indicadas normas, si bien procede efectuar las siguientes observaciones:

- De conformidad con el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, la memoria que justifique la oportunidad de la norma debe incluir la motivación técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas, lo que, como se advertirá en consideraciones posteriores, no cabe apreciar que efectúe el documento que pretende cumplimentar esta exigencia, toda vez que se limita a justificar la procedencia de dictar la norma en su conjunto, sin detenerse en el análisis concreto de las prescripciones que contiene, siquiera de las esenciales o de mayor trascendencia.

- Carece el expediente de la relación de disposiciones cuya vigencia resultará afectada por la entrada en vigor de la nueva norma.

Adviértase que, de los términos en que se expresa el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, cabe interpretar que cualquier afección de la vigencia ha de ser tenida en cuenta, es decir, no sólo la más radical que supone la derogación, sino también otras incidencias de menor intensidad, tales como las modificaciones, expresas o tácitas, de preceptos concretos, o el desplazamiento de la aplicación por vía de supletoriedad de normas estatales por la aprobación de normas regionales. Y es que la exigencia contenida en el precepto legal se enmarca, en la fase de elaboración normativa, entre aquellas actuaciones que persiguen aportar un conocimiento pleno, no sólo de las razones o motivos que justifican la oportunidad y necesidad de la norma en general o de las concretas determinaciones

normativas que establezca, sino también de las consecuencias de toda índole que tendrá su aprobación, para posibilitar su mejor inserción en el ordenamiento, evitando indeseables antinomias y vacíos de regulación.

Al respecto, parece evidente que, una vez se implanten las enseñanzas objeto del Proyecto, dejarán de impartirse en los centros de la Región de Murcia las correspondientes a los títulos establecidos al amparo de la legislación anterior, lo que aconsejaría una regulación expresa del régimen transitorio entre los títulos antiguos y el nuevo, en garantía de una mayor seguridad jurídica para los alumnos que, una vez entre en vigor la futura Orden, todavía pudieran estar cursando las enseñanzas correspondientes a aquéllos. De aceptarse esta sugerencia, habría de tomarse en consideración el efecto retroactivo de la norma establecido por la actual Disposición transitoria única del Proyecto.

- Durante la tramitación del expediente, los órganos preinformantes han expresado la necesidad de acompañar una memoria económica estimativa del coste que habrá de suponer la entrada en vigor de la futura norma, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley 6/2004, sin que pueda ser sustituida dicha memoria por una declaración acerca de la ausencia de incremento de coste, como la que consta en el expediente. El Consejo Jurídico, que ha puesto reiteradamente de manifiesto en sus Dictámenes tal necesidad, es consciente de la dificultad que la elaboración de la memoria puede tener en proyectos normativos como el presente -a los que no cabe anudar de forma directa e inmediata una generación de gasto, sino que ésta se manifestará de forma diferida en el tiempo, en tanto que precisa de actos concretos de aplicación que serán los que, en puridad, conlleven la aplicación de recursos económicos-, pero son precisamente tales características las que hacen mucho más aconsejable la emisión del citado estudio económico, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (artículo 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Constitución establece.

Desde esta perspectiva, si bien el Proyecto en sí mismo no genera un coste de forma inmediata, lo cierto es que su aprobación se orienta a la implantación del ciclo formativo correspondiente, conteniendo ya el Proyecto diversas prescripciones que pueden influir en el coste de aquélla, como el establecimiento de un módulo profesional adicional, la fijación de unos espacios mínimos que podría determinar la necesidad de adecuar las instalaciones, etc. Siendo ello así, el coste de la puesta en marcha de las enseñanzas debería unirse al Proyecto como memoria económica, dado que la aprobación del currículo no es sino un paso necesario para alcanzar aquel objetivo.

Debe considerarse, además, que, aunque la memoria económica se remita al momento en que estén implantadas las enseñanzas para poder cuantificar su coste, según la memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de la futura norma, las enseñanzas ya han comenzado a impartirse, aun sin estar el currículo aprobado, por lo que los costes de implantación ya serían conocidos.

2. Carece el expediente remitido al Consejo Jurídico de los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos (art. 46.2, letras b) y c), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril).

CUARTA.- El efecto retroactivo de la norma.

1. La Disposición transitoria única del Proyecto dota de efectos retroactivos a la futura Orden, pues los refiere al inicio del curso académico 2008/2009.

La primera mención efectuada en el expediente a tan peculiar previsión se encuentra en el informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, que sugiere otorgar eficacia retroactiva a la nueva regulación, "teniendo en cuenta que la titulación de Técnico en panadería, repostería y confitería ya ha comenzado a impartirse".

Como consecuencia de esta observación, se incorpora una disposición transitoria que se pretende justificar, según informe-memoria de la Dirección General promotora de la Orden, en el mandato establecido en el Real Decreto de establecimiento del título (Disposición final segunda), para iniciar la impartición de las enseñanzas conducentes al mismo en el curso 2008-2009, por lo que la Consejería "tuvo que implantar el mismo en tal curso, por lo que es necesario dar cobertura legal a la situación que se ha venido produciendo al desarrollarse estas enseñanzas

basándose en el Real Decreto de título y en el borrador del currículo".

No existe certeza acerca de si las enseñanzas correspondientes al currículo que ahora se pretende aprobar están ya implantadas en los centros de la Región y en qué medida, dada la contradicción existente respecto a este extremo entre la memoria económica y la memoria justificativa que acompañan al Proyecto, pues mientras la primera da a entender que aún no se han implantado los estudios, la segunda afirma lo contrario.

En cualquier caso, desde una perspectiva jurídica la retroactividad de la norma reglamentaria es posible si no queda incardinada en los ámbitos materiales vedados por el artículo 9.3 de la Constitución, y si no pugna con alguna prohibición o con el contenido de la norma de superior rango que le da cobertura. Es claro que el precepto cumple con el primer requisito y, en cuanto al segundo, no puede afirmarse que la retroactividad conculque el marco normativo estatal que se desarrolla. No obstante, la formal retroactividad de la norma no puede cambiar la realidad de las enseñanzas efectivamente impartidas en los últimos dos años académicos, lo que resulta de trascendental importancia respecto de los títulos a expedir por la Consejería de Educación con base en tales enseñanzas, que quedan condicionados a la adecuación de éstas al currículo que ahora se aprueba, pues es evidente que la superación del ciclo formativo (condición esencial para la obtención del título, de conformidad con el artículo 44 LOE) precisa de una equivalencia entre la formación recibida por el estudiante y la exigida por el programa formativo vigente durante su realización, el cual, a su vez, ha de cumplir con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Dicha adecuación entre formación efectivamente recibida y programa educativo no se ha acreditado en el expediente, pues la memoria justificativa antes citada manifiesta que las enseñanzas impartidas durante los dos años académicos a los que se pretende anticipar los efectos de la futura disposición, han tenido como referente un borrador de currículo, cuya identidad o semejanza con el contenido en la Orden proyectada ni siquiera ha llegado a ser puesta de manifiesto en el expediente. Adviéntase, al respecto, que el primer borrador de currículo que obra en el expediente data de enero de 2010, mientras que la implantación de las enseñanzas, si se cumplió con el mandato establecido en el RD 1399/2007, debió producirse en el comienzo del curso 2008/2009.

Sin perjuicio de lo expuesto, no puede dejar el Consejo Jurídico de expresar su inquietud y rechazo ante una práctica como la expresada, según la cual, la Administración regional, en clara inversión del sistema diseñado por la normativa básica, comienza a impartir unas enseñanzas sin el obligado sustento del currículo -con los potenciales efectos negativos que tal actuación podría llegar a ocasionar sobre los alumnos que, confiados en la regularidad de las enseñanzas ofertadas por la Administración, acuden a cursarlas- y que procede a aprobarlo una vez culminado el ciclo formativo (dos años académicos, art. 6 del Proyecto).

2. Al margen de las dudas acerca del estado real de implantación de las enseñanzas cuyo currículo ahora se pretende aprobar, nacidas de las manifiestas contradicciones en que incurren sendas memorias (la económica y la justificativa) incorporadas al expediente, tampoco se indica si dicha implantación, de haberse realizado, se operó progresivamente desde el curso académico 2008/2009, de forma que durante ese año se comenzaran a impartir las enseñanzas correspondientes al primer curso del ciclo formativo y durante el siguiente las del segundo. De ser así, el efecto retroactivo de la norma podría establecerse de manera más precisa, mediante una disposición transitoria similar a la contenida en el Decreto riojano 14/2010, de 16 de febrero, por el que se aprueba el currículo del ciclo formativo de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería, para establecer que, durante el año 2008/2009, se implantan las enseñanzas correspondientes a los módulos profesionales del primer curso del ciclo formativo y deja de impartirse el primer curso de las enseñanzas correspondientes al título nacido al amparo de la legislación anterior; y en el curso 2009/2010, se imparten las enseñanzas correspondientes a los módulos profesionales del segundo curso del ciclo formativo y deja de impartirse el segundo curso del título anterior.

QUINTA.- Observaciones al texto.

I. A la parte expositiva.

- En el párrafo que antecede de forma inmediata a la fórmula promulgatoria, debería completarse la referencia normativa con una alusión a la Disposición adicional tercera, apartado 2, RD 1399/2007.
- Debe excluirse de la fórmula promulgatoria la mención a los informes de órganos consultivos diferentes a este Consejo Jurídico, de conformidad con lo señalado por las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por

Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (Directrices 13 y 16). Debe, en consecuencia, consignarse en párrafo aparte la mención a los informes del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional y del Consejo Escolar de la Región de Murcia.

II. Al articulado.

- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

El apartado 1 debería contener una referencia al Real Decreto de establecimiento del título. Una posible redacción sería la siguiente: "Esta Orden tiene por objeto establecer el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional correspondientes al Título de Técnico en Panadería, Repostería y Confitería, establecido por Real Decreto ..."

- Artículo 2. Referentes de la formación.

El precepto efectúa una remisión expresa a los diferentes elementos que estructuran el título, enumerándolos. Cabe hacer dos precisiones:

a) La referencia a las competencias podría suprimirse, toda vez que, de conformidad con los artículos 6, b) y 7 RD FP, aquéllas forman parte del perfil profesional, que ya se menciona en la enumeración del precepto objeto de consideración.

b) Si se opta por enumerar los diferentes elementos del título que no son objeto de regulación en la futura Orden, dicha relación debería ser completa y no omitir algunos de ellos. Debería añadirse, en consecuencia, una mención a los equipamientos y a las convalidaciones y exenciones (artículos 11 y 14 RD 1399/2007).

- Artículo 5. Currículo.

El apartado 3 recoge los elementos del currículo correspondientes al módulo profesional adicional establecido en el artículo 4.2 del Proyecto. Sin embargo, omite hacer una referencia expresa a la contribución de dicho módulo a la adquisición de las competencias básicas, las cuales constituyen un elemento necesario del currículo, de conformidad con el artículo 6.1 LOE. Más allá de las genéricas referencias contenidas en la introducción del módulo, tampoco se fijan tales competencias en el Anexo II del Proyecto, donde se desarrollan los demás extremos del currículo en relación al citado módulo.

Procede, en consecuencia, completar el precepto y el Anexo citados con una expresa referencia a las competencias.

- Artículo 7. Evaluación, promoción y acreditación.

La excesiva indeterminación de este artículo permite su supresión por innecesario, pues es posible incardinar dentro de esas "normas específicas que sobre esta materia se dicten" desde las contenidas en las enseñanzas mínimas o en las leyes orgánicas cabeceras del sector (así, en materia de acreditación de competencias profesionales, el artículo 8.3 LOCFP), hasta disposiciones de rango jerárquico inferior. En cualquier caso, tales instrumentos normativos gozan de un valor reglamentario propio que determinará su aplicación directa o supletoria, según los casos, sin necesidad de recordatorios o refuerzos en normas como la futura Orden, la cual tampoco puede ser interpretada como una incondicionada habilitación reglamentaria a órganos inferiores al Consejero para el dictado de reglas de evaluación, promoción y acreditación de la Formación Profesional.

Comoquiera que el precepto citado no parece añadir valor normativo al ordenamiento, se sugiere su supresión.

- Artículo 8. Profesorado.

De conformidad con la Disposición adicional décima RD FP y el artículo 4 del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato, la Formación Profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, el precepto remite la determinación de las especialidades del profesorado que ha de impartir cada módulo profesional a lo que establezca el RD 1399/2007.

Comoquiera que la Orden proyectada, al amparo de lo previsto en el artículo 10.2 LOCFP y 17.3 RDFP, establece un nuevo módulo no contemplado en el RD 1399/2007, ha de fijar las especialidades y requisitos de formación del profesorado al que se encomienda su impartición.

Respecto al profesorado de los centros de titularidad privada (cuadro segundo del Anexo IV de la futura Orden), el Proyecto debería tomar como referencia las exigencias de titulación y requisitos de formación adicionales que, para la docencia de las lenguas extranjeras en la Enseñanza Secundaria Obligatoria y en el Bachillerato, en centros de titularidad privada, establece el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato.

Y es que el expediente carece de cualquier justificación acerca de la determinación de las titulaciones que se consideran adecuadas para la docencia de los contenidos del módulo en cuestión, motivación especialmente exigible respecto de las diplomaturas, ingenierías y arquitecturas técnicas en la enseñanza a impartir en los centros privados, toda vez que los artículos 94 y 95 LOE exigen, con carácter general y sin perjuicio de las habilitaciones que el Gobierno de la Nación pueda hacer respecto de otras titulaciones (así, por ejemplo, los Anexos III B y III C, RD 1399/2007), estar en posesión del título de Licenciado, Arquitecto, Ingeniero o Grado equivalente, para impartir enseñanzas de Formación Profesional, Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

En relación con las enseñanzas de idiomas, es significativa la no existencia de una especialidad docente *ad hoc* entre las propias del Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional (para ingresar al cual se exige con carácter general la titulación de Diplomado, Arquitecto o Ingeniero Técnicos, Disposición adicional novena LOE), quedando limitada, en consecuencia, en el primer cuadro del Anexo IV del Proyecto, la docencia del inglés técnico a los funcionarios de los Cuerpos de Catedráticos y Profesores de Educación Secundaria (para cuyo ingreso es necesario ostentar una Licenciatura, Arquitectura o Ingeniería, o titulación equivalente a efectos de docencia).

Del mismo modo, el ya citado Real Decreto 860/2010, restringe la docencia en lengua extranjera en ESO y Bachillerato a quienes ostenten un título de Licenciado en Filología o en Traducción e Interpretación, así como cualquier licenciatura del área de humanidades o Graduado de la rama de conocimiento de artes y humanidades y acrediten una experiencia docente o una formación superior adecuada para impartir el currículo, y el dominio de la lengua, circunstancia ésta que se podrá acreditar en las condiciones y con los requisitos especificados en el indicado Real Decreto (los cuales no son totalmente coincidentes con los señalados en el Proyecto).

No constando en el expediente que los Diplomados, ni los Arquitectos e Ingenieros Técnicos gocen de la habilitación exigida por los artículos 94 y 95 LOE para impartir enseñanzas de idiomas en la formación profesional, procede su supresión en el segundo cuadro del Anexo IV del Proyecto.

- Artículo 9. Definición de espacios.

Este precepto reitera lo ya dicho en el artículo 2 del Proyecto, en cuya virtud, los espacios mínimos necesarios para el desarrollo de las enseñanzas son los establecidos en la norma básica. Y es que el Anexo V del Proyecto, al que se remite su artículo 9, reproduce el apartado "espacios" del Anexo II RD 1399/2007.

Puede, en consecuencia, suprimirse tanto el artículo 9 como el Anexo V del Proyecto.

III. A los Anexos.

Se advierte que en el Anexo II, a diferencia del resto de la norma, los párrafos comienzan con un verbo conjugado en la tercera persona singular del presente, lo que debería corregirse en orden a unificar u homogeneizar el estilo de todos los Anexos.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta con competencia material suficiente para

aprobar el Proyecto sometido a consulta. El rango normativo de Orden es adecuado, dada la existencia de una específica habilitación legal.

SEGUNDA.- Sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración Tercera de este Dictamen, el procedimiento de elaboración de la disposición se ha ajustado, en términos generales, a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004.

TERCERA.- Tienen carácter esencial las observaciones efectuadas en la Consideración Quinta de este Dictamen a los artículos 5 y 8, así como a los Anexos a los que aquello remiten.

CUARTA.- El resto de observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica y a una más adecuada inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

