



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 280/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 10 de octubre de 2011, sobre Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Agencias de Viajes y Gestión de Eventos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **240/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En septiembre 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 superior correspondiente al título de Técnico Superior en Agencias de Viajes y Gestión de Eventos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Tras recabar el parecer de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Inspección de Educación, se remite el texto a la Secretaría General, junto a 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 regulación de los espacios necesarios para impartir las enseñanzas y la oportunidad de establecer un módulo formativo adicional de inglés técnico. Se indica,

asimismo, que la futura disposición, una vez entre en vigor, no derogará norma alguna y que procede otorgarle efecto retroactivo desde la fecha de inicio del curso 2010-2011.

- Informe sobre impacto por razón de género, según el cual 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"*.

- Propuesta que eleva el Director General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas al Consejero de Educación, Formación y Empleo para la aprobación del Proyecto como Orden.

SEGUNDO.- Con fecha 27 de diciembre de 2010, 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. En cuanto al contenido, afirma que respeta lo establecido en el Real Decreto por el que se establece el título y se regulan sus enseñanzas mínimas.

TERCERO.- 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, según consta en el expediente por certificación de la Secretaria de dicho órgano participativo.

CUARTO.- Solicitado informe al Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua en sentido favorable al Proyecto, si bien se formulan diversas consideraciones y sugerencias que son asumidas e incorporadas al texto de la disposición.

QUINTO.- Consta en el expediente propuesta de la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas dirigida a la Secretaría General de la Consejería consultante, en la que se sostiene que el Proyecto de Orden no ha de someterse al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. Entre los motivos invocados para dicha propuesta se encuentra el siguiente: *"Por la celeridad requerida en la tramitación, ya que el alumnado de los centros ya se encuentra cursando estos currículos y (...) deben obtener su título (con la Orden de currículo ya aprobada) en junio de 2012"*.

SEXTO.- El 20 de septiembre de 2011, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante

requiere a la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Personas Adultas para que, ante el cambio de la normativa básica reguladora de la Formación Profesional en el ámbito educativo acaecido en el mes de julio anterior, proceda a revisar el texto del Proyecto de Orden y remita uno adaptado a la nueva regulación, lo que se lleva a efecto el 29 de septiembre.

SÉPTIMO.- El 3 de octubre, 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.

OCTAVO.- 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 cinco anexos (I, "Relación de los contenidos de los módulos profesionales del currículo de Técnico Superior en Agencias de Viajes y Gestión de Eventos"; II, "Estructura del módulo profesional de inglés técnico para Agencias de Viajes y Gestión de Eventos, 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 y una vez incorporados los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 10 de octubre de 2011.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, procedimiento de elaboración, efecto retroactivo de la norma proyectada y competencia orgánica para su aprobación.

En orden a evitar innecesarias repeticiones, procede dar por reproducidas las consideraciones que, en relación a tales extremos, se contienen en nuestro Dictamen 175/2010, sobre el Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Educación Infantil en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

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 LOCFP 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 comprende, además de los módulos profesionales incluidos en los Programas de cualificación profesional inicial, los ciclos formativos de grado medio y grado superior, ambos con una organización modular, de duración variable y contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales. 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 currículo de cada una de ellas (art. 39.6 LOE), currículo que se ajustará a las exigencias derivadas del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y a lo previsto 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 currículo 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 currículo 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 1147/2011, de 29 de julio, se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (RDFP), definiendo en su artículo 9 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, convalidaciones, exenciones y equivalencias, e información sobre los requisitos necesarios para el ejercicio profesional. Para los títulos de grado superior, también la modalidad y materias del Bachillerato que faciliten la admisión en caso de concurrencia competitiva.

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 (art. 7 RDFP).

El RDFP, además, deroga el RD 1538/2006, de 15 de diciembre, (con el que comparte denominación y objeto), durante cuya vigencia el Real Decreto 1254/2009, de 24 de julio, establece el título de Técnico Superior en Agencias de Viaje y Gestión de Eventos, fija sus enseñanzas mínimas y los aspectos básicos del currículo, que habrán de ser respetados por las Administraciones educativas e incorporados a aquél. Exigencia ésta que el Consejo Jurídico viene interpretando de forma estricta (por todos, Dictamen 133/2008), toda vez que el mandato legal básico de que dichas enseñanzas formen parte de los currículos (art. 6.4 LOE), refuerza la necesidad de que los contenidos normativos trasladados de la legislación estatal a la regional lo sean en su literalidad, evitando cualquier alteración o matización que, por definición, repugna al concepto de enseñanza mínima, en la medida en que su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo podría verse afectada. No cabe entonces alterar su redacción, cuando al hacerlo se pierden o se introducen matices o giros de relevancia sustantiva o material y no meramente nominal o de estilo, pues al actuar así se modifica el contenido básico mismo, determinando el incumplimiento de la obligación legal de integrar las enseñanzas mínimas en el currículo.

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 currículo 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 (artículo 6.4 LOE y 8.2 RDFP) y se amplíen los contenidos de los títulos de Formación Profesional (art. 10.2 LOCFP y 8.2 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.

TERCERA.- Observaciones al texto.

Con carácter general, el texto se ha adaptado en su último borrador a las consideraciones efectuadas por este Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes relativos a otros currículos de enseñanzas de formación profesional, por lo que únicamente se hacen ahora las siguientes observaciones:

- Artículo 5. Currículo.

Comoquiera que, de conformidad con el artículo 7.1 de la futura Orden, el módulo profesional de proyecto carece de contenidos curriculares propios, el Anexo I omite establecerlos. Convendría, en consecuencia, que el artículo 5.2 recogiera de forma expresa tal excepción, quizás mediante la adición de un último inciso de un tenor similar al siguiente: "*..., excepto los del módulo de proyecto regulado en el artículo 7*".

- Artículo 10. Oferta a distancia.

La incorporación al artículo 49 RDFP de normas relativas a las plataformas de enseñanza a distancia impulsadas por el Gobierno en colaboración con las Comunidades Autónomas, que vienen a desarrollar la previsión más genérica contenida en la Disposición adicional sexta, 2 LOCFP -incluida por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible-, harían aconsejable una referencia a la utilización de tal plataforma, si es que existe en el ámbito regional (se desconoce el grado de desarrollo e implementación de la misma), como soporte para la impartición de este tipo de enseñanzas a distancia.

- Anexo I. Contenidos de los módulos.

Como ya se indicó en este mismo Dictamen, los elementos básicos del currículo, fijados por los correspondientes Reales Decretos de establecimiento de título han de incorporarse de forma literal a los currículos. En el supuesto sometido a consulta, aunque se respeta esta regla en la mayor parte de los contenidos, es posible advertir algunos que se separan de la redacción dada por la norma básica. Así ocurre en los siguientes:

a) En el Módulo Profesional "*Marketing turístico*" se incorpora el contenido básico "*Caracterización y elaboración del plan de marketing*", como "*Caracterización del plan de marketing*", omitiendo cualquier referencia a su elaboración, lo que no es admisible.

b) En el Módulo Profesional "*Inglés*", el contenido básico "*Análisis de mensajes orales*" se traduce en el Proyecto como "*Reconocimiento de información en discursos orales*", lo que aparenta restringir el contenido básico, de significado más amplio.

En este mismo contenido debe sustituirse la mención a la "*Terminología específica del sector de la Gestión del Alojamiento*", por la establecida en el contenido básico, que se refiere a la "*Terminología específica del sector de las agencias de viajes y la gestión de eventos*".

Dentro de este mismo módulo lingüístico, pero en el contenido denominado "*Interpretación y comprensión de mensajes escritos*", el Proyecto alude a la "*Terminología específica del sector turístico*", lo que no se ajusta al contenido básico, que se define como "*Terminología específica del sector de las agencias de viajes y la gestión de eventos. 'False friends'*". Del mismo modo, en el contenido "*Emisión de textos escritos*", el Proyecto alude a la "*Terminología específica del sector de la hostelería*", mientras que el Real Decreto de establecimiento del título alude a la "*Terminología específica del sector de las agencias de viajes y la gestión de eventos*".

c) En el Módulo "*Formación y Orientación Laboral*", al desarrollar el contenido "*Planificación de la prevención de riesgos en la empresa*", el contenido básico "*Elaboración de un plan de emergencia en una empresa del sector*", no tiene reflejo exacto entre los del módulo definidos en el Anexo objeto de consideración, donde se recoge un contenido no idéntico al básico: "*Elaboración de un plan de emergencia en un centro de trabajo de Agencias de viajes y gestión de eventos*", no siendo idénticos los conceptos de empresa y centro de trabajo.

d) En el módulo "*Empresa e iniciativa emprendedora*", en el subapartado "*Creación y puesta en marcha de una empresa*", el tratamiento ofrecido por el Proyecto al Plan de empresa es diferente al dado por la norma básica, pues si en el primero el plan de empresa se compone de estudio de mercado y plan de marketing, en el Real Decreto de establecimiento del título el

Plan de empresa contiene los siguientes elementos: elección de la forma jurídica, estudio de viabilidad económica y financiera, trámites administrativos y gestión de ayudas y subvenciones.

- Anexo V. Espacios mínimos.

El artículo 11.1 del Real Decreto de establecimiento del título dispone que los espacios necesarios para el desarrollo de las enseñanzas de este ciclo formativo son los establecidos en su anexo II, en el que se impone la necesidad de contar con un "*Aula de agencias/información turística*". Por ello, en el Anexo V del Proyecto, la referencia al aspecto de la información turística debe incorporarse a la denominación de este aula, que se ha omitido en la redacción actual.

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.- Tienen carácter esencial las observaciones efectuadas en la Consideración Tercera de este Dictamen a los Anexos I y V.

TERCERA.- 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.

