



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **92/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de abril de 2015, 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, Cultura y Universidades (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 18 de febrero de 2015, sobre Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo correspondiente al Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño en Fotografía, perteneciente a la familia profesional artística de comunicación gráfica y audiovisual, y se establece la prueba de acceso en el ámbito de la CARM (expte. **66/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, adscrita a la Consejería de Educación, Universidades y Empleo, elabora un primer borrador de Decreto por el que se establece el currículo correspondiente al Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño en Fotografía, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual, y se establece la prueba de acceso en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se acompaña de la siguiente documentación:

- Memoria de oportunidad, de 13 de febrero de 2014, según la cual la estructura modular del ciclo formativo, que combina módulos comunes de la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual y otros específicos de la especialidad cursada, junto con el reconocimiento de créditos ECTS a los módulos comunes, permite a los alumnos obtener en un período de tres años dos titulaciones de la misma familia.

Se señala, asimismo, que todos los módulos regulados en el futuro Decreto son los establecidos por el real decreto de establecimiento del título y de enseñanzas mínimas, salvo un módulo propio de inglés técnico, que formará parte de las enseñanzas correspondientes a la familia profesional de referencia en el ámbito de la Región de Murcia.

Tras exponer el marco normativo en que se inserta la nueva disposición, se afirma que no conlleva gasto añadido a los contemplados en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2014, toda vez que el ciclo normativo ya estaba implantado, si bien se aplica en la actualidad el currículo establecido para el ámbito de

gestión del Ministerio de Educación, que quedará desplazado una vez entre en vigor el futuro Decreto.

La entrada en vigor se producirá el día siguiente al de su publicación, *"si bien sus efectos académicos serán de aplicación desde septiembre de 2013"*. La eficacia retroactiva de la disposición viene justificada por la exigencia establecida en el real decreto de establecimiento del título, de implantación progresiva de estas enseñanzas en el curso académico 2013-2014, *"si bien posteriormente establece una moratoria. La fecha en la que el Ministerio publicó la ampliación del plazo para la implantación fue posterior a la planificación y oferta académica que realizó esta administración...únicamente en la Escuela de Arte -centro público- se imparte el Ciclo formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño en Fotografía y este centro desde el inicio del curso 2012-2013 dispone del borrador del currículo objeto de este informe, que está siendo de aplicación"*.

- Informe económico, sin fecha, según el cual, tras calcular los costes de impartición de las enseñanzas conforme al currículo que se aplica en la actualidad y el que se implementará una vez entre en vigor el futuro Decreto, se obtiene un ahorro en horas de formación de 20 horas totales, es decir, 38.880 euros menos.

- Informe sobre impacto por razón de género.

- Propuesta de la Dirección General que asume la iniciativa normativa al Consejero de adscripción, para que se apruebe el texto de la disposición y se tramite como Proyecto de Decreto.

- Borrador de la propuesta del Consejero de Educación al Consejo de Gobierno para la aprobación del texto como Decreto.

SEGUNDO.- Con fecha 12 de marzo de 2014, la Inspección de Educación informa el Proyecto, formulando diversas observaciones y sugerencias de redacción.

TERCERO.- El 31 de marzo se evacua el preceptivo informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente. En él se formulan observaciones en relación con el procedimiento a seguir (conveniencia de someter el proyecto al Consejo Asesor de Formación Profesional y al Instituto de las Cualificaciones de la Región de Murcia, dadas las vinculaciones entre este tipo de enseñanzas artísticas y la Formación Profesional) y sustantivas, en orden a conseguir una mayor precisión técnica y adecuación de la norma al marco básico tras las modificaciones operadas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Del mismo modo, se hacen consideraciones sobre las limitaciones de la potestad reglamentaria de los Consejeros y la eficacia retroactiva del futuro Decreto.

CUARTO.- Consta en el expediente que se evacuó informe por el Instituto de las Cualificaciones de la Región de Murcia. El informe no está fechado.

QUINTO.- Con ocasión de una reorganización de la Administración regional que conllevó el cambio del centro directivo competente en la materia regulada por el Proyecto (pasó de la Dirección General de Formación

Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial a la Dirección General de Bienes Culturales y Enseñanzas Artísticas), se remitieron de nuevo, con la única modificación de las alteraciones orgánicas ya señaladas, los documentos indicados en el Antecedente Primero de este Dictamen.

SEXTO.- Por el Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial se valoran las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico, asumiéndolas en buena medida y justificando el rechazo de las restantes.

Como resultado de las consideraciones aceptadas e incorporadas al texto, se elabora un nuevo borrador del Proyecto, el segundo.

SÉPTIMO.- El 29 de julio de 2014, se evacua el Dictamen 9/2014 del Consejo Escolar de la Región de Murcia, en sentido favorable al Proyecto, aunque con diversas observaciones y sugerencias de redacción para mejorar la claridad y corrección gramatical de la norma.

OCTAVO.- El 10 de octubre de 2014 emite su preceptivo informe la Vicesecretaría de la Consejería impulsora del Proyecto.

NOVENO.- El 11 de noviembre la Dirección de los Servicios Jurídicos informa favorablemente el Proyecto, formulando observaciones de diversa índole. Destaca la de legalidad relativa a la prioridad en la admisión de los aspirantes que superen la prueba específica en la Región de Murcia frente a los que la hubieran superado en otra Comunidad Autónoma, independientemente de la calificación obtenida, norma que se considera discriminatoria y cuya supresión se propone en la medida en que no ha quedado debidamente justificada en el expediente.

DÉCIMO.- Con fecha 26 de enero de 2015, el Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial evacua informe valorativo de las observaciones efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, asumiéndolas en su mayor parte -entre ellas la de legalidad ya reseñada- y justificando el rechazo de las que no se incorporan al texto.

UNDÉCIMO.- Con fecha 13 de febrero el Secretario General de la Consejería impulsora del Proyecto diligencia el texto resultante de la incorporación de las observaciones de la Dirección de los Servicios Jurídicos como el definitivo que se somete a Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Consta de una parte expositiva innominada y 27 artículos estructurados en seis capítulos (I, "Disposiciones de carácter general"; II, "Del currículo y la ordenación"; III, "Del acceso a las enseñanzas"; IV, "Admisión y matrícula"; V, "De la evaluación, promoción y permanencia"; y VI, "Del profesorado y los centros"). La parte final del Proyecto la constituyen una disposición adicional, una transitoria y una final.

Cuenta, asimismo con los siguientes cinco anexos:

I. Innominado, en el que se regulan los objetivos, contenidos y criterios de evaluación por módulo, la distribución de los módulos por cursos, las horas lectivas semanales y totales así como sus créditos ECTS, junto con la carga horaria y la asignación de créditos a la fase de formación práctica.

II. Módulo de proyecto integrado.

III. Convalidaciones entre los módulos de los ciclos formativos de grado superior de la familia profesional de Comunicación Gráfica y Audiovisual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia al amparo de la Ley (sic) 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y el Ciclo Formativo de Grado Superior de Fotografía regulado en el presente Decreto.

IV. Convalidaciones entre módulos correspondientes a los ciclos formativos de grado superior de la familia profesional de Diseño Gráfico regulados en el Real Decreto 1456/1995, de 1 de septiembre, y el ciclo formativo de grado superior de Fotografía regulado en el presente Decreto.

V. Módulos correspondientes al ciclo formativo de grado superior de artes plásticas y diseño de Fotografía regulado por el Real Decreto 340/1998, de 6 de marzo, que se reconocen a efectos de la incorporación del alumnado al ciclo formativo de grado superior de Fotografía regulado en el presente Decreto.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 18 de febrero de 2015.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

En el Proyecto sometido a consulta concurren las notas que lo caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que el objeto de la norma proyectada es el establecimiento del currículo de unas enseñanzas profesionales de grado superior de artes plásticas y diseño en la especialidad de Fotografía en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al tiempo que se establecen normas para la ordenación de dichas enseñanzas en este ámbito y se regula la prueba específica de acceso a dichas enseñanzas, desarrollando las previsiones básicas que al efecto se contienen en la LOE y en el Real Decreto de

establecimiento del título, como en la Consideración Segunda de este Dictamen se razona *in extenso*.

Cabe, 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.

1. El Proyecto tiene un objeto plural, en la medida en que no se limita a fijar el currículo correspondiente a las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño en el grado y especialidad correspondiente, sino que, más allá, pretende ordenarlas en el ámbito regional, estableciendo sus características y organización, regulando aspectos relativos al ingreso, evaluación, promoción y permanencia en aquéllas y a la implantación de las enseñanzas.

Puede afirmarse, de principio, que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta con competencia suficiente para normar acerca de dichos extremos, al amparo del artículo 16 del Estatuto de Autonomía (EAMU), que le atribuye la 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.

Entre estas leyes orgánicas, la LOE dedica el Capítulo VI de su Título I a las enseñanzas artísticas, de la que forman parte las enseñanzas artísticas profesionales (art. 45.2, letra b, LOE), teniendo dicha condición, entre otras, los grados medio y superior de artes plásticas y diseño. La definición de su currículo se realizará conforme a lo establecido en el artículo 6 bis, 3 de la misma Ley Orgánica (art. 46.1). De conformidad con dicho precepto, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico, que requerirán el 65% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que no tengan lengua cooficial.

El artículo 47 LOE, en sus apartados 1 y 2, dispone que las Administraciones educativas facilitarán al alumnado la posibilidad de cursar simultáneamente las enseñanzas artísticas profesionales y la educación secundaria, para lo que se podrán adoptar las oportunas medidas de organización y ordenación académica, que incluirán, entre otras, las convalidaciones y la creación de centros integrados.

El artículo 51 de la Ley Orgánica de constante referencia prevé que las enseñanzas de artes plásticas y diseño se organizarán en ciclos de formación específica según lo dispuesto al efecto por la misma Ley Orgánica en relación con la Formación Profesional, si bien con las salvedades que se establecen en la misma Ley, debiendo incluir fases de formación práctica en empresas, estudios y talleres.

En cuanto al acceso a las enseñanzas, el artículo 52 LOE deja a las Administraciones educativas la regulación y organización de la prueba específica de acceso, previendo expresamente la posibilidad de acceder a los grados medio y superior por quien carezca de los requisitos académicos (graduado en ESO y Bachiller, respectivamente), mediante la demostración de los conocimientos necesarios en una prueba específica.

En desarrollo de las previsiones de la LOE, el Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo -norma básica conforme a su Disposición final segunda-, establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño, efectuando numerosas remisiones a la actuación normativa de las Administraciones educativas, como las siguientes:

- Posibilidad de organizar y desarrollar vías formativas que garanticen la formación continua y la actualización permanente de las competencias profesionales de los titulados en artes plásticas y diseño (art. 6.3), así como cursos de especialización vinculados a las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño (DA tercera).
- Determinar el momento de realización y evaluación de la fase de formación práctica en empresas, estudios y talleres (art. 9.3).
- Establecer el currículo correspondiente a cada título, de acuerdo con lo dispuesto en la LOE, en el RD 596/2007 y en las normas que regulen los títulos respectivos (art. 13.1).
- Regular las pruebas específicas de acceso a las enseñanzas, que permita demostrar las aptitudes y conocimientos artísticos necesarios para cursar con aprovechamiento las enseñanzas (art. 14.4), debiendo determinar las Administraciones educativas la organización, estructura, contenidos y criterios de evaluación de las pruebas (art. 17.1).
- Regular la exención de la prueba específica para quienes, estando en posesión de los requisitos académicos de acceso a las enseñanzas (art. 15.4) o sin ellos (art. 16.4), demuestren una experiencia laboral en las competencias profesionales del título al que se pretende acceder.
- Posibilidad de establecer cupos de reserva de plazas para quienes accedan a las enseñanzas a través de los procedimientos regulados en los artículos 15 y 16 del Real Decreto, es decir, vía exención de pruebas o bien acceso sin requisitos académicos.
- Posibilidad de establecer, con carácter excepcional, una convocatoria extraordinaria para la superación de módulos formativos (art. 19.5).
- Establecer las condiciones para la anulación de matrícula y para la renuncia a la convocatoria de todos o alguno de los módulos, o de la fase de formación práctica (art. 19.6).
- Posibilidad de fijar requisitos para la promoción del curso (art. 19.7).
- Establecer las medidas oportunas para garantizar la accesibilidad a estas enseñanzas de las personas con discapacidades, facilitándoles los medios y recursos necesarios (DA primera).

Por Real Decreto 1432/2012, de 11 de octubre, se establece el título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Fotografía, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual, y se aprueban las correspondientes enseñanzas mínimas. Fija, además, con carácter básico los siguientes extremos: la competencia docente de los profesores que han de impartir los módulos básicos correspondientes a las enseñanzas mínimas; la ratio alumno/profesor; las instalaciones y equipamientos mínimos de los centros; el acceso a otros estudios por parte de los titulados; las convalidaciones de estudios y exenciones, el procedimiento para cuyo reconocimiento será objeto de regulación por las administraciones educativas; las titulaciones equivalentes; y la transición entre los ciclos formativos establecidos por la regulación anterior y los nuevos.

Corresponde a las Administraciones educativas establecer el currículo de este título, del que formarán parte los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas (art. 2), debiendo iniciar dichas Administraciones la implantación progresiva del nuevo currículo en el curso escolar 2013/2014.

Estas previsiones de regulación autonómica son acordes, asimismo, con la Disposición final sexta de la LOE, según la cual sus normas podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno de la Nación o que corresponden al Estado conforme a lo establecido en la Disposición adicional primera, 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), es decir: la ordenación general del sistema educativo; la programación general de la enseñanza; la fijación de las enseñanzas mínimas y de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos; la Alta Inspección; y las demás facultades que, conforme al artículo 149.1,30ª CE, corresponden al Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2. El ejercicio de la competencia corresponde al Consejo de Gobierno en virtud de sus funciones estatutarias (artículo 32 EAMU) y legales (artículos 21.1, 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia).

TERCERA.- Procedimiento de elaboración.

Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, sin que se observen carencias esenciales.

No obstante, la conformación del expediente merece una consideración negativa, toda vez que el criterio de ordenación del conjunto del expediente resulta un tanto anárquico, lo que da como resultado una documentación de difícil manejo y que complica la comprensión y el seguimiento de los hitos de la elaboración reglamentaria. Se sugiere la adopción de un criterio cronológico (ascendente o descendente, pero homogéneo) o bien uno sistemático, que agrupe los trámites en atención a su naturaleza.

Del mismo modo, ha de recordarse la buena práctica administrativa que consiste en fechar los informes, lo que se omite en los evacuados por el Servicio de Enseñanzas de Régimen Especial obrantes a los folios 143, 149 y 219 y

en el emitido por el Instituto de las Cualificaciones de la Región de Murcia.

CUARTA.- Observaciones de carácter general.

I. Lex repetita.

Un análisis de conjunto del texto sometido a consulta arroja como resultado que una parte sustancial del mismo constituye una reproducción o traslación al ordenamiento regional de normas de carácter básico estatal, que se imbrican de forma no homogénea ni siempre sistemática con las reglas autonómicas que las desarrollan. Entiende el Consejo Jurídico que el Proyecto podría haberse centrado en esa producción normativa autonómica propia, singularmente el establecimiento del currículo y la regulación de las pruebas de acceso, extremos en los que la norma básica llama a las correspondientes Administraciones educativas a desarrollar sus previsiones, complementándola con las oportunas remisiones al ordenamiento estatal y a la ordenación general de las enseñanzas profesionales objeto del Proyecto contenidas en la LOE y en el RD 596/2007.

No ha sido ésta, sin embargo, la alternativa regulatoria seguida, optando la Consejería proponente por integrar en un único texto el régimen básico con su desarrollo autonómico, opción válida que presenta como ventaja poder contar con el régimen aplicable a las enseñanzas en cuestión concentrado en un cuerpo normativo único, pero que no está exento de riesgos, como los órganos que han informado desde la perspectiva jurídica el Proyecto ya han puesto de relieve al advertir acerca de las cautelas que es preciso adoptar cuando se utiliza la técnica conocida como *lex repetita*, por lo que no se estima necesario insistir en ellos.

De hecho, a raíz de las observaciones formuladas, el texto ha ido incorporando las referencias normativas en las que se basaban aquellos preceptos que se han importado del ordenamiento nacional al Proyecto, dejando así constancia del origen estatal y básico de las reglas plasmadas en el mismo. Sin embargo, dicha labor aún no se ha completado, como se advierte en numerosos artículos: 6.4; 7.2; 21.1, etc.

Del mismo modo, al trasladar las normas estatales al ordenamiento regional ha de procurarse evitar su alteración, lo que ocurre cuando la reproducción de aquéllas se hace de forma parcial omitiéndose requisitos o condiciones básicos, como ocurre en el artículo 10.3 del Proyecto al regular el acceso a las enseñanzas por quien carece de los requisitos académicos exigidos, que silencia el requisito de edad del artículo 52.3 LOE, lo que debe corregirse.

II. De técnica normativa.

1. Cita de normas.

a) No es preciso indicar en la cita de una determinada disposición que la versión a la que se refiere es la vigente o la resultante de la última de las modificaciones operadas en la norma referida. Así, al citar la LOE (art. 2.4 del Proyecto) no es necesario precisar que se trata de la versión posterior a la modificación llevada a cabo sobre la misma por la LOMCE, pues se sobreentiende que las citas lo son al derecho vigente en el momento de entrar en

vigor la norma que las contiene.

b) De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2002 y aplicables en la elaboración de las disposiciones reglamentarias regionales en defecto de norma propia, una vez realizada la primera cita completa de las disposiciones normativas en la parte dispositiva, pueden abreviarse las restantes (Directriz 80), lo que permite aligerar la redacción de los preceptos. Se sugiere, en consecuencia, citar de forma abreviada el Real Decreto de establecimiento de título en el artículo 7.1 del Proyecto, la LOE en las numerosas ocasiones en que se menciona en los preceptos siguientes al artículo 2.4 del Proyecto (arts. 5, 10, 15, etc.); el RD 596/2007 en el artículo 15.2, etc.

c) Del mismo modo, al efectuar remisiones normativas no es necesario transcribir los epígrafes de los capítulos y preceptos concretos, bastando para su identificación con el tipo y número correspondiente. Así, en el artículo 10.1 del Proyecto debería suprimirse la denominación del Capítulo V del Real Decreto 596/2007 (Acceso y admisión) y de su Disposición adicional cuarta (otras titulaciones equivalentes a los efectos de acceso).

En el mismo artículo 10.1, debe suprimirse la referencia al carácter básico de las normas citadas, la cual les corresponde por virtud de su naturaleza, órgano de emisión y propia fuerza de obligar sin precisar de recordatorios en las normas autonómicas, que en cuanto que innecesario ha de ser suprimido en aras de un elemental principio de economía normativa.

2. Norma derogada.

En diversos preceptos del Proyecto (art. 16.3 y Disposición Adicional única) se alude a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Esta norma fue derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, a la que deberían ceñirse las referencias contenidas en el futuro Decreto.

3. Efecto retroactivo.

La Disposición transitoria única del Proyecto dota de efectos académicos retroactivos al futuro Decreto, pues los refiere al inicio de los años académicos 2013/2014 para el primer curso del ciclo formativo, y 2014-2015 para el segundo curso, conforme a la implantación de las enseñanzas prevista en la misma disposición.

La primera mención efectuada en el expediente a tan peculiar previsión se encuentra en la memoria de oportunidad de 13 de febrero de 2014, que elabora la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, que la considera necesaria para dar cumplimiento a las previsiones que en materia de implantación de las enseñanzas objeto de regulación establece la norma de establecimiento de título, las cuales ya están siendo impartidas en la Escuela de Arte de Murcia (único centro que las tiene implantadas en la Región) conforme a un borrador de currículo con el que cuenta desde el inicio del curso 2012-2013.

Desde una perspectiva estrictamente 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 54 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 establecidos 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 norma proyectada ni siquiera ha llegado a ser puesta de manifiesto en el expediente. Adviértase, al respecto, que el primer borrador de currículo que obra en la documentación remitida a este Consejo Jurídico data de febrero de 2014, mientras que el borrador conforme al que se están impartiendo las enseñanzas en la Escuela de Arte de Murcia data, al menos, de septiembre de 2012.

Sin perjuicio de lo expuesto, y como ya viene señalando el Consejo Jurídico en numerosos dictámenes (por todos, el 157/2010), este Órgano no puede dejar 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 primer curso del ciclo formativo y ya muy avanzado el segundo.

QUINTA.- Observaciones al texto.

I. Al articulado.

- Artículo 1. Objeto de la norma y ámbito de aplicación.

En el apartado 1, se sugiere modificar la redacción, pues en realidad la prueba de acceso a estas enseñanzas no la establece el futuro Decreto, sino la normativa básica. Lo que hace el Proyecto es establecer su régimen o regularla, y así debería plasmarse en el precepto.

- Artículo 2. Currículo.

a) Tras la LOMCE se ha abandonado la terminología introducida por la redacción original de la LOE que aludía a las "enseñanzas mínimas" y que todavía pervive en las normas de establecimiento de título anteriores a la entrada en vigor de la modificación operada por la primera.

Convendría adaptar ya en el Proyecto los términos a la LOMCE y sustituir la alusión que en el apartado 1 se hace a la integración de las "enseñanzas mínimas" por la de "los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico" (artículo 6 bis, 3 LOE).

b) A diferencia de lo que acontecía en el artículo 6.4 LOE en su versión anterior a la LOMCE, el vigente artículo 6 bis no realiza una atribución expresa a las Administraciones educativas de la labor normativa de desarrollo del currículo básico, salvo en relación con la educación Primaria, la Secundaria Obligatoria y el Bachillerato (art. 6 bis,1).

En las restantes enseñanzas, la explícita llamada a las Administraciones educativas para el establecimiento de los respectivos currículos ha de buscarse en las normas básicas de desarrollo de la Ley orgánica cabecera del sector, ya sea en las de establecimiento de los correspondientes títulos, ya, como es el caso de las enseñanzas artísticas profesionales, en el reglamento que establece la ordenación general de tales enseñanzas, como el RD 596/2007 (artículo 13.1).

Por ello, y aunque hay que entender que tras la LOMCE la atribución competencial a las Comunidades Autónomas para la elaboración de los currículos de estas enseñanzas se encuentra implícita en la regulación y responde al reparto competencial en la materia, quizás sería más ajustado a la actual redacción de la LOE suprimir la referencia contenida en el apartado 4 del precepto objeto de consideración al artículo 6 bis de aquélla.

- Artículo 4. Fase de formación práctica en empresas, estudios o talleres.

En el apartado 7, se establece que en atención a la madurez del alumno, podrá decidirse que la realización de la fase de formación en empresas, estudios o talleres se demore al inicio del siguiente año académico. Comoquiera que el ciclo formativo se estructura en dos cursos y que de ordinario esta fase práctica se desarrollará en el segundo semestre del segundo curso, la previsión objeto de consideración determinará que el alumno no titule al final del segundo año, sino que haya de hacerlo al siguiente, lo que quizás debería establecerse de forma expresa ya en el Decreto y no relegar esta relevante consecuencia a la Orden prevista en el apartado 9 del mismo artículo, cuyo objeto, por cierto, más que el "procedimiento para la regulación de la fase" habrá de ser la regulación del procedimiento de realización de la misma.

Por otra parte, mientras que la decisión acerca del momento de realización de la fase en cuestión por parte de cada alumno se tomará "previa valoración de su nivel de aprendizaje", la demora del comienzo de esta fase al año siguiente se decidirá en atención, únicamente, a su madurez. Quizás sería oportuno permitir al equipo docente acordar ese retraso en la realización de las prácticas considerando no sólo la madurez, sino también el nivel de aprendizaje, combinando ambos criterios.

- Artículo 6. Convalidación de módulos.

a) El precepto distingue entre dos actuaciones, que habrían de reflejarse en el epígrafe que lo encabeza: la

convalidación, de un lado, y el reconocimiento a los efectos de incorporación del alumnado al ciclo formativo objeto de regulación, por otro.

En efecto, mediante la convalidación se persigue confirmar que una determinada formación está superada por el interesado dando validez académica a la formación aportada por éste y siempre con la finalidad de continuar estudios en el sistema educativo. Así los apartados 1 y 2 del precepto, por ejemplo, recogen convalidaciones de módulos comunes a la familia profesional a la que pertenece el título, previstas en el artículo 23.1 RD 596/2007 y en el Anexo IV del Real Decreto de establecimiento de título. Por el contrario, el apartado 3 reconoce los módulos realizados al amparo de la normativa anterior a los solos efectos de la incorporación del alumnado a las nuevas enseñanzas, conforme a lo establecido en la Disposición transitoria segunda RD 1433/2012.

Dada la distinción terminológica que realiza el propio Proyecto, aquélla ha de ser respetada no sólo en el epígrafe del artículo objeto de consideración, que debería pasar a ser "convalidación y reconocimiento a efectos de incorporación de módulos", sino también en el anexo V, sustituyendo la expresión "módulos que se convalidan" por la de "módulos que se reconocen a efectos de incorporación".

b) En el apartado 11 no es correcta la referencia al artículo 19.9 RD 596/2007, pues en él no se establece la exclusión de los módulos convalidados en el cálculo de la nota media final. Sí lo hace el artículo 19.10 del indicado reglamento básico, pero sólo respecto de los módulos que hayan sido objeto de convalidación por su correspondencia con la práctica laboral, no respecto de todos los módulos convalidados. Debería introducirse esta precisión.

- Artículo 7. Exenciones de módulos formativos y de la fase de formación práctica por su correspondencia con la experiencia laboral.

a) En el apartado 5, la referencia al artículo 19.9 RD 596/2007, debe hacerse al 19.10.

b) En el apartado 8 debería suprimirse la expresión "a tal efecto", pues resulta innecesaria y, de hecho, puede inducir a confusión.

- Artículo 8. Cursos de especialización.

Debería precisarse que lo que deben solicitar los centros a la Consejería de Educación no es la organización, desarrollo e impartición de los cursos de especialización que pretendan implantar, sino la correspondiente autorización para ello.

- Artículo 10. Requisitos de acceso.

a) En el apartado 2 se alude a "los requisitos académicos de acceso a los que se refiere el apartado 1", cuando en realidad en dicho apartado se realiza un reenvío general a las condiciones que exige la normativa básica para acceder a estas enseñanzas, pero sin especificar cuáles de aquellos tienen la condición de requisitos académicos. Sería preferible, por tanto, especificarlos en el precepto, bien mediante la remisión al artículo 52.2 LOE, bien mediante su reproducción en el texto.

b) En el apartado 3, la remisión al apartado 5 del artículo 52 LOE, debería sustituirse por la del apartado 4, que es en el que se regulan las condiciones o aptitudes que han de demostrarse mediante la superación de la prueba específica de acceso.

Por otra parte, si se opta por incorporar al Proyecto algunos de los requisitos necesarios para el acceso a las enseñanzas lo que no procede es omitir uno de los exigidos por la normativa básica, como es la edad del aspirante establecida en el apartado 3 del referido precepto legal. Como quiera que en el artículo 13.1 del Proyecto se recogen todos los requisitos y condiciones exigidos por la normativa básica y se desarrolla el relativo a la titulación del aspirante mayor de 18 y menor de 19 años, quizás lo más oportuno fuera limitarse a realizar un reenvío a dicho precepto.

- Artículo 15. Exenciones de las pruebas de acceso.

a) De conformidad con el artículo 16 EAMU la competencia de desarrollo legislativo que corresponde a la Comunidad Autónoma ha de desenvolverse en el marco y dentro de los límites fijados por la normativa básica estatal, toda vez que las relaciones entre dicho ordenamiento y el autonómico se rigen por los criterios y principios del modelo binómico "bases más desarrollo", que permiten a la Comunidad Autónoma el desarrollo normativo de las bases estatales con el límite sustancial de su no contradicción. Ello determina que el ordenamiento regional puede complementar la normativa básica, atendiendo a las peculiaridades de la realidad regional en uso de las competencias y potestades imanes a la autonomía que la Región de Murcia tiene constitucionalmente reconocida, pero sin que en el ejercicio de dicha autonomía pueda contrariar la normativa básica.

Ya señalamos en la Consideración Segunda de este Dictamen que el Estado había fijado con carácter básico la ordenación general de las enseñanzas profesionales artísticas y entre los elementos que componen dicho régimen básico e indisponible para las Comunidades Autónomas, se encuentra la exigencia de la superación de unas pruebas de acceso como requisito para cursar estas enseñanzas. Este elemento básico encuentra una modulación en la propia normativa estatal, cuando prevé la posibilidad de exención respecto de quienes reúnan determinadas condiciones (ciertas titulaciones, experiencia laboral acreditada y superación de otras pruebas diferentes).

El artículo 52.5 LOE llama a las Administraciones educativas a regular estas pruebas, previendo de forma más específica el artículo 16.4 RD 596/2007 que dichas Administraciones regularán las exenciones por experiencia laboral, fijando determinados límites al efecto. Finalmente, el artículo 16.5 del mismo reglamento estatal prevé que podrán quedar exentos de la parte general de la prueba de acceso quienes hayan superado la prueba de acceso a la universidad para mayores de 25 años.

En el escenario normativo expuesto, el artículo 15.1, a) del Proyecto pretende eximir de la parte general de la prueba de acceso sin requisitos académicos a quienes hayan superado las pruebas de acceso a la universidad

para mayores de 25 años, lo que es acorde con lo establecido en el artículo 16.5 RD 596/2007, pero también a quienes hayan superado la prueba directa de acceso a las enseñanzas artísticas superiores prevista en el artículo 69.5 LOE.

Esta exención no está contemplada por la normativa básica reguladora de las enseñanzas artísticas profesionales (RD 596/2007) ni por la de enseñanzas artísticas superiores (Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación), de donde cabe inferir que el legislador estatal no consideró oportuno atribuir a la superación de dicha prueba el efecto respecto al acceso a las enseñanzas artísticas profesionales que ahora pretende otorgarle la Comunidad Autónoma.

Corolario de lo expuesto, es que debe suprimirse la previsión relativa a que, quienes hayan superado la prueba de acceso a las enseñanzas artísticas superiores sin requisitos académicos, quedarán exentos de realizar la parte general de la prueba de acceso a las enseñanzas artísticas profesionales a que se refiere el Proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

b) En el apartado 4, letra a) se indica que el solicitante de la exención deberá aportar la documentación justificativa. Esta obligación debería modularse en atención a las normas que en materia de simplificación documental eximen a los ciudadanos de aportar a la Administración regional documentación acreditativa de datos a los que aquélla puede acceder por medios telemáticos, y que se contienen en los artículos 17 y siguientes de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y normativa de desarrollo, singularmente el Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Así, a título de ejemplo, a través de la Plataforma de Interoperabilidad a que se refiere el artículo 19 de la Ley, puede accederse a la información relativa a los títulos académicos del interesado, lo que permitiría acreditar que éste reúne las condiciones de exención previstas en los artículos 15.2 y 3 RD 596/2007.

- Artículo 17. Vías de admisión: acceso, traslado y readmisión.

a) Al regular el acceso se toma en consideración únicamente la superación de la prueba específica del artículo 11 del Proyecto, pero se omite cualquier referencia tanto a quienes acceden a las enseñanzas mediante la superación de la prueba regulada en el artículo 13, como a los que lo hacen sin realizar prueba alguna por estar exentos de ella.

b) Se contienen en el precepto diversas llamadas a la actuación normativa del Consejero de Educación, en orden a regular la adjudicación de las plazas vacantes en los centros. Es sobradamente conocida por la Consejería proponente la doctrina de este Consejo Jurídico que propugna una interpretación estricta de los límites materiales de la potestad normativa de los Consejeros, ex artículos 38 y 52 de la Ley 6/2004, de modo que como potestad reglamentaria originaria sólo les corresponde en las materias de ámbito interno o doméstico de su Departamento, mientras que de forma derivada y para la regulación *ad extra* de su Consejería ordenando las relaciones de los ciudadanos e incidiendo en sus derechos y obligaciones, únicamente puede serle atribuida por una norma de rango legal.

En consecuencia, entiende el Consejo Jurídico que el Proyecto debería establecer, al menos, los criterios materiales a los que habrá de sujetarse la adjudicación de plazas a que se refiere el precepto objeto de consideración, sin perjuicio de dejar al Consejero del ramo la determinación de los aspectos puramente organizativos de dicha actuación. En cualquier caso, esto último se incardinaría en el ejercicio de potestades que ya le corresponden por ley, sin que el reglamento sometido a consulta deba insistir en ello.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Artículo 18. Reserva de plazas.

De conformidad con el artículo 18 RD 596/2007, las Administraciones educativas podrán establecer cupos de reserva de plazas para quienes accedan a las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño en los supuestos recogidos en los artículos 15 y 16 del indicado reglamento.

No contempla cupo alguno de plazas para quienes acceden por la superación de la prueba específica, supuesto regulado en el artículo 14 del Real Decreto, quizás por considerar que tal vía de acceso ha de considerarse como la general u ordinaria. Sí fija dicho cupo el apartado 1, letra c) del precepto proyectado, que sin embargo no prevé una reserva de plazas para los aspirantes provenientes de la prueba de acceso sin requisitos académicos regulada en el artículo 13 del Proyecto (16 del Real Decreto), lo que debería ser corregido, bien englobándolos en el porcentaje de reserva de la prueba específica, bien estableciendo uno *ad hoc* para esta vía.

- Artículo 19. Condiciones de matrícula.

El apartado 2 de este precepto no regula propiamente una condición de matrícula por lo que debería suprimirse del precepto. De hecho, no parece necesario incorporarlo al Proyecto, toda vez que se limita a reproducir, sin incorporar o añadir valor jurídico alguno, una norma básica que resulta directamente aplicable en el ámbito de la Comunidad Autónoma aun cuando no se contenga en el futuro Decreto.

- Artículo 25. Documentos oficiales de evaluación y movilidad.

En el último inciso del apartado 7, debería precisarse que lo que establecerá la Consejería de Educación serán las instrucciones para la cumplimentación de los referidos documentos.

II. A los Anexos.

- Anexo I.

En el módulo "Teoría de la imagen", se han incorporado o integrado todos los contenidos básicos excepto el denominado "Sintaxis visual", lo que debe ser corregido.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Anexo III. Convalidaciones entre los módulos de los ciclos formativos de grado superior de la familia profesional de Comunicación Gráfica y Audiovisual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia al amparo de la Ley (sic) 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y el Ciclo Formativo de Grado Superior de Fotografía regulado en el presente Decreto.

a) En el epígrafe que encabeza el Anexo III, debe precisarse que la LOE es la Ley "Orgánica" 2/2006, no la Ley 2/2006.

b) El Anexo III establece la convalidación del módulo "Fotografía", correspondiente a los ciclos formativos o especialidades de Ilustración y Animación -de la misma familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual- por el módulo "Técnica fotográfica" del ciclo formativo al que se refiere el currículo objeto de este Dictamen.

Dicha convalidación no está prevista en el Anexo III de la norma de establecimiento del título, al que se remite su artículo 7.1 para el establecimiento de las convalidaciones de los módulos formativos del ciclo formativo de Fotografía por módulos de otros ciclos formativos de la familia profesional de Comunicación Gráfica y Audiovisual. Sobre las convalidaciones como la que se pretende establecer en el Proyecto, esto es, entre módulos formativos de distintos ciclos que aun con distinta denominación presenten similitudes en contenidos, objetivos, criterios de evaluación y carga lectiva, la norma básica (el artículo 7.2 RD 596/2007) encomienda su regulación al Ministerio de Educación y Ciencia, previa consulta a las Administraciones educativas.

Por ello debe rechazarse la convalidación proyectada, respecto de la que tampoco se ha justificado en el expediente que se den los requisitos y condiciones establecidos por la regulación estatal básica, como los exigidos por el artículo 23.1 RD 596/2007.

Esta consideración tiene carácter esencial.

III. Debe realizarse una revisión ortográfica y gramatical general al texto para eliminar las diversas incorrecciones que lo salpican (omisión de artículos y preposiciones, discordancias de número entre sujeto y verbo, signos de puntuación, etc.).

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De conformidad con lo indicado en la Consideración Segunda de este Dictamen, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencia para dictar la norma cuyo Proyecto se ha sometido a consulta, correspondiendo al Consejo de Gobierno su aprobación como Decreto.

SEGUNDA.- La tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración Tercera de este Dictamen.

TERCERA.- Tienen carácter esencial las observaciones efectuadas en la Consideración Cuarta a los artículos 15.1, letra a) y 17, este último en lo relativo a las limitaciones de la potestad reglamentaria del titular de la Consejería proponente.

También revisten dicho carácter esencial las observaciones efectuadas en la misma Consideración a los Anexos I y III.

CUARTA.- El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.