



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 170/2015

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de junio 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 29 de abril de 2015, sobre Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Preimpresión Digital, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. 166/15), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Formación Profesional elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Preimpresión Digital en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se remite a la Secretaría General para su tramitación, 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 y equipamientos mínimos 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 al día siguiente de su publicación, no derogará norma alguna.

En cuanto al procedimiento, se informa que se sometió el texto de la futura disposición a los órganos directivos de la Consejería, sin que llegaran a formular observaciones sobre su contenido.

- 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".

- Informe de la Inspección de Educación.

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

SEGUNDO.- Sometido el borrador al informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente, es evacuado el 23 de octubre de 2014. En él 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, habiéndose trasladado sus contenidos a la futura disposición autonómica.

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 Secretaría de dicho órgano participativo.

CUARTO.- Recabado el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evaca en sentido favorable al Proyecto, si bien se formulan diversas consideraciones y sugerencias que son asumidas e incorporadas al texto de la disposición, conforme se indica en informe del Servicio de Formación Profesional de 29 de enero de 2015.

Se indica, asimismo en este informe que se ha añadido una disposición transitoria sobre el efecto retroactivo de la futura Orden.

QUINTO.- El 30 de marzo, la Vicesecretaría de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades 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.

SEXTO.- Consta en el expediente el texto definitivo del Proyecto, diligenciado por el Secretario General de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades.

Contiene el texto una parte expositiva innominada, once artículos, una disposición adicional, una transitoria, una final, así como cinco anexos (I, "Relación de los contenidos de los módulos profesionales del currículo de Técnico en Preimpresión Digital"; II, "Estructura del módulo profesional de inglés técnico para Preimpresión Digital, 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" y "Equipamientos mínimos").

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 29 de abril de 2015.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, procedimiento de elaboración 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 157/2010, sobre el Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Cocina y Gastronomía 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 Form 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 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 los ciclos de Formación Profesional Básica, de Grado Medio y de Grado Superior, con una organización modular, de duración variable y contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales.

Dispone la Ley Orgánica, 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 bis.4 LOE.

El artículo 6 bis LOE atribuye al Gobierno, entre otras, la competencia sobre ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, la programación general de la enseñanza, y el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica. Dicho currículo básico se concreta en la Formación Profesional en el establecimiento por parte del Gobierno de los objetivos, las competencias, los contenidos, los resultados de aprendizaje y criterios de evaluación. Los contenidos del currículo básico requerirán el 65% de los horarios en las Comunidades Autónomas que no tengan lengua cooficial.

El RD 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (RDFP), define 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 Real Decreto 1586/2011, de 4 de noviembre, establece el título de Técnico en Preimpresión Digital y fija sus enseñanzas mínimas -currículo básico, en la terminología de la LOE tras la modificación operada por la LOMCE-. Los elementos básicos del currículo así establecidos por el Estado han de ser respetados por las Administraciones educativas en su labor de desarrollo y definición de cada enseñanza. Exigencia ésta que el Consejo Jurídico viene interpretando de forma estricta (por todos, Dictamen 133/2008), evitando que con ocasión de trasladar la regulación básica a la regional para integrar los correspondientes currículos se introduzcan en aquélla alteraciones o matizaciones que pudieran afectar a su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo.

El real decreto de establecimiento del título prevé que las Administraciones educativas implantarán el nuevo currículo de estas enseñanzas en el curso escolar 2012-2013, no obstante, en aplicación de lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de racionalización del gasto público en el ámbito administrativo, su implantación quedó pospuesta al curso 2014-2015.

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 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 (8.2 RDFP) y se amplíen los contenidos de los títulos de Formación Profesional (art. 10.2 LOCFP), considerando que, en todo caso, la ampliación y desarrollo de los contenidos incluidos en los aspectos básicos del currículo, establecido por el Gobierno, se referirán a las cualificaciones y unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en las correspondientes enseñanzas, así como a la formación no asociada a dicho catálogo, respetando el perfil profesional establecido (8.2 RDFP).

III. La citada distribución competencial encuentra amparo, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 132/2014, en la Constitución (art. 149.1, 30^a) y en la jurisprudencia constitucional. Así, señala que:

"...en Sentencia 184/2012, el Tribunal (Constitucional) afirma que en materia de enseñanza al Estado le

corresponde, "además de la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4, reiterado en la STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)". Asimismo, señala el Tribunal Constitucional que "también hemos reconocido que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la programación general de la enseñanza a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11)".

(...)

En la STC 212/2012, se señalaba que "ya en la Sentencia 88/1983 afirmamos que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ. 3). Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (artículo 8.3) (...) De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba" (FJ 4). A lo que cabe añadir que, conforme a lo declarado por la Sentencia 111/2012, "es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3...".

Corolario de lo expuesto es que la Administración regional cuenta con competencia material suficiente para establecer el currículo del ciclo formativo objeto de la consulta.

TERCERA.- Observaciones al texto.

I. Al articulado.

- Artículo 2. Referentes de la formación.

El precepto efectúa una remisión general a lo regulado en la norma de establecimiento del título en relación con los diversos extremos a que se refiere, renunciando así, de forma acertada, a incorporar a la norma autonómica tales referentes de la formación que, en tanto que básicos, resultan directamente aplicables a las enseñanzas que se imparten en la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, introduce entre dichos extremos uno que sí ha merecido una regulación específica en el Proyecto,

como son los espacios y equipamientos necesarios para el desarrollo de las enseñanzas, a los que se dedican tanto el artículo 8 como el Anexo V. En consecuencia, y atendiendo a razones de coherencia interna de la norma, quizás debería suprimirse la mención a los espacios y equipamientos en el artículo 2 del Proyecto.

- Artículo 7. Profesorado.

En el apartado 2, debe consignarse en singular la referencia a "los módulos profesionales incluidos en el artículo 4.2", pues únicamente hay un módulo, el de inglés técnico de la especialidad.

Esta observación se hace extensiva al Anexo VI del Proyecto

- Artículo 8. Espacios y equipamientos.

La alusión al "*diseño para todos*", estrategia plasmada en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, debería actualizarse para referirse ya a la de "*diseño universal o diseño para todas las personas*" a que se refiere ahora 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, que ha derogado la Ley antes citada.

- Artículo 11. Flexibilidad en la oferta de Formación Profesional.

En el apartado 2, debe incorporarse "de los alumnos", tras "condiciones, capacidades y necesidades personales".

- Disposición transitoria única. Efectos retroactivos.

Se pretende dotar de efecto retroactivo a la futura regulación, al inicio del curso académico 2014-2015.

Una vez más, el Consejo Jurídico debe manifestar 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 cuando ya está muy avanzado el primer curso del ciclo formativo (por todos, Dictámenes 157/2010 y 99/2015).

Debe advertirse, en cualquier caso, que 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. Observación ésta que ha de hacerse ante la carencia de información en el expediente acerca de qué currículo se ha utilizado como referente para la impartición de las enseñanzas del ciclo formativo que se ha venido realizando desde el inicio del curso 2014-2015.

II. A los Anexos.

- Anexo I. Relación de los módulos profesionales del currículo de Técnico en Preimpresión Digital.

En el módulo "Empresa e iniciativa emprendedora", el contenido básico "*Iniciativa emprendedora*", apartado "*La actuación de los emprendedores como empleados de una pyme relacionada con el Preimpresión Digital*", se ha trasladado al Proyecto de currículo como "*la actuación de los emprendedores como empleados de una empresa relacionada con la preimpresión digital*". Puede advertirse que la tipología de la empresa (una pyme en el contenido básico, cualquiera en el proyecto) no es coincidente. Ello determinaría una inadmisible discordancia entre el contenido básico y el currículo, en la medida en que éste sería más genérico que aquél, al obviar la mención expresa que la norma básica hace a las peculiaridades del emprendimiento en una pyme.

Dada la competencia con que cuenta la Comunidad Autónoma para ampliar los contenidos básicos al configurar el currículo de las enseñanzas, puede aquélla completar o extender el contenido refiriéndolo a todo tipo de empresas, pero sin omitir las especificaciones de la norma básica en cuanto al concreto tipo (pyme) de empresa allí contemplada.

En el mismo módulo, al trasladar el contenido básico "*Creación y puesta en marcha de una empresa*", apartado "*Plan de empresa: elección de la forma jurídica, estudio de la viabilidad económica y financiera, trámites administrativos y gestión de ayudas y subvenciones*", el Proyecto efectúa una incorrecta restricción de aquél al referir el indicado plan de empresa a una pyme relacionada con el sector.

Entiende el Consejo Jurídico que si la intención del precepto es incidir en las pymes del sector en la medida en que dicha tipología es la predominante en el entramado empresarial de la Región, podría integrarse de forma literal en el currículo el contenido básico antes transscrito, añadiendo al final del mismo, "*El Plan de empresa de una pyme relacionada con el sector*".

Estas consideraciones sobre el Anexo I tienen carácter esencial.

- Anexo IV. Especialidades y titulaciones del profesorado con atribución docente en los módulos profesionales incorporados al ciclo formativo por la Región de Murcia, tanto en los centros de titularidad pública como privada.

En la acreditación del dominio del inglés que contempla el apartado "requisitos", sugiere el Consejo Jurídico valorar la posibilidad de acogerse al sistema de reconocimiento de competencia en lengua extranjera, regulado por Decreto 43/2015, de 27 de marzo, por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea la comisión de reconocimiento de niveles de competencia en lenguas extranjeras.

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.- Revisten carácter esencial las observaciones de la Consideración Tercera relativas al Anexo I.

TERCERA.- El resto de observaciones efectuadas en la Consideración Tercera de este Dictamen, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica.

No obstante, V.E. resolverá.