



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **223/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de agosto de 2016, 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 y Universidades (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 2 de mayo de 2016, sobre Proyecto de Orden por el que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Acuicultura en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **117/16**), 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 superior correspondiente al título de Técnico Superior en Acuicultura en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Junto al texto, consta en el expediente la siguiente documentación:

- Propuesta que la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad, actuando en suplencia del Director General de Formación Profesional, eleva al Consejero de adscripción para la aprobación del Proyecto normativo como Orden.

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que, en sus diversos apartados, 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 deroga 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.

Del mismo modo, afirma que de la futura regulación no se derivan obligaciones económicas de ningún tipo para la Comunidad Autónoma, ni un incremento de las cargas administrativas de los ciudadanos y las empresas. Respecto del impacto económico en los destinatarios de la norma y en el sector afectado, señala que no conllevará un incremento de gastos o costes, al tiempo que la progresiva implantación de los nuevos currículos de Formación Profesional redundará en beneficio de la realidad social y económica por los efectos de dinamización del mercado de trabajo de dichas enseñanzas.

En cuanto al impacto por razón de género, afirma la Memoria que la futura disposición no sólo no contiene previsiones discriminatorias por razón de sexo, sino que incluye otras con la finalidad de *"garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo del ciclo formativo en la realidad de las aulas"*.

SEGUNDO.- Sometido el borrador al informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente, es evacuado el 12 de junio de 2015 en sentido favorable, si bien con diversas observaciones relativas al procedimiento de elaboración de la norma, singularmente al contenido de la MAIN. En cuanto al contenido del Proyecto, 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.- Durante el mes de julio se elabora una nueva MAIN y se recaba el preceptivo informe del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional, que lo emite en sentido favorable, según consta en el expediente por certificación de la Secretaria de dicho órgano participativo.

CUARTO.- El 16 de octubre la Inspección de Educación manifiesta su parecer favorable al texto remitido para informe, sin efectuar observación alguna.

QUINTO.- Recabado el preceptivo informe del 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, conforme se indica en informe del Servicio de Formación Profesional de 20 de abril de 2016.

En este último informe se señala, asimismo, que se ha incluido una disposición transitoria sobre el efecto retroactivo de la futura Orden.

SEXTO.- Con fecha 20 de abril de 2016 se elabora una nueva MAIN.

SÉPTIMO.- El 26 de abril la Vicesecretaría de la Consejería de Educación 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.

OCTAVO.- Consta en el expediente el texto definitivo del Proyecto, diligenciado el 27 de abril de 2016 por el Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades.

Contiene el texto una parte expositiva innominada, doce artículos, tres disposiciones adicionales, una final, una transitoria, así como cinco anexos (I, "Relación de los contenidos de los módulos profesionales del currículo de Técnico Superior en Acuicultura"; II, "Estructura de los módulos profesionales incorporados 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 y equipamientos mínimos").

En tal estado de tramitación y una vez unidos el preceptivo índice de documentos y un escrito denominado "extracto de documentos" se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 2 de mayo de 2016.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, competencia orgánica para la aprobación del currículo y procedimiento de elaboración.

Procede dar por reproducidas las consideraciones que sobre tales extremos se contienen en nuestro Dictamen 163/2016, sobre el Proyecto de Orden por el que se aprueba el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Transporte Marítimo y Pesca de Altura en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Procede añadir, no obstante, que la MAIN en el apartado de "oportunidad y motivación técnica" justifica la incorporación del módulo profesional de inglés técnico, pero no se detiene en motivar por qué se incorporan otros dos módulos profesionales tampoco contemplados por el Real Decreto de establecimiento de título como son los de "formación básica en seguridad" y "formación básica en primeros auxilios" (art. 4.2 y Anexo II, ambos del Proyecto).

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

Siendo ya decenas los pronunciamientos de este Órgano Consultivo acerca de tales extremos no se estima necesario reiterarlos aquí, por lo que nos remitimos a lo en ellos expresado (por todos el ya citado Dictamen 163/2016) en relación con el marco normativo en el que se insertará la futura Orden, el alcance de la competencia regional para la determinación de los currículos y su encaje con la del Estado en materia educativa y, en particular, para la determinación de los elementos básicos del currículo de cada título de Formación Profesional.

Además de las consideraciones generales que allí se efectúan, y como referencia específica al ciclo formativo a que se circunscribe el presente Dictamen, ha de señalarse que por Real Decreto 1585/2011, de 4 de noviembre, se establece el Título de Técnico Superior en Acuicultura y se fijan sus enseñanzas mínimas -currículo básico, en la terminología de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) tras la modificación operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (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 implantarían el nuevo currículo de estas enseñanzas en el curso escolar 2012-2013. No obstante, sucesivas normas han ido posibilitando a las Administraciones educativas competentes retrasar la aplicación de las disposiciones reguladoras de la Formación Profesional y la implantación de los ciclos formativos a años posteriores, con base en la difícil situación económica y en orden a la consecución de los objetivos prioritarios de consolidación fiscal y contención del gasto público. Así, el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo -en su art. 5-, y la Disposición adicional sexta del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

TERCERA.- Observaciones al texto.

Se observa, con carácter general, que el contenido del texto sometido a consulta se ha adaptado a las sugerencias e indicaciones que este Consejo Jurídico ha venido formulando en los ya muy numerosos dictámenes que han tenido por objeto proyectos de currículo de ciclos formativos de Formación Profesional. No obstante, han de efectuarse las siguientes observaciones:

- Artículo 5. Currículo.

En el apartado 4 debe revisarse la denominación de la Resolución de 18 de junio de 2013 que allí se cita, toda vez que su transcripción en el precepto contiene diversas erratas: "Marina Mercantes" (sobra la "s"), "los curso de formación" (la palabra curso debe consignarse en plural), "Marineros de Puente y de Maquinas" (falta una tilde en Máquinas).

- Disposición adicional Segunda. Solicitud de habilitación por la Dirección General de Marina Mercante.

En la medida en que esta disposición se refiere no a los aspectos académicos del título cuyo currículum se pretende desarrollar, sino a la necesidad de obtener una determinada habilitación de la Dirección General de Marina Mercante para que los centros en los que se impartan las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Formación Profesional a que se refiere el Proyecto puedan también acceder a la realización de pruebas de idoneidad, a la admisión para períodos de prácticas y a la expedición de titulaciones profesionales y certificados de especialidad, extremos todos ellos ajenos a la Formación Profesional inicial del sistema educativo al que pertenece el currículum que es objeto de la futura Orden, debería excluirse de la misma.

- 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 currículum -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 o, incluso como aquí ocurre, casi ha finalizado el 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 durante los dos cursos académicos que ha durado el ciclo formativo, 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 currículum 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 currículum 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.

- Al Anexo III. Organización académica y distribución horaria semanal.

a) En el módulo profesional 1017 "Técnicas y gestión de la producción de moluscos", al que el Real Decreto de establecimiento de título asigna 16 créditos ECTS, se le destinan únicamente 145 horas lectivas, las mismas que al módulo 1018 "Técnicas y gestión de la producción de crustáceos" al cual, sin embargo, la norma básica sólo le reconoce 7 créditos ECTS.

Por otra parte, el otro módulo profesional al que se le reconoce igual número de créditos (16) que al 1017 es el 1016 "Técnicas y gestión de la producción de peces", al que se le asignan justo el doble de horas lectivas, 290 frente a las 145 horas del módulo de producción de moluscos.

La escasa carga lectiva del módulo 1017 cuando es uno de los que más créditos tiene reconocidos en el conjunto del ciclo formativo resulta muy llamativa, toda vez que el concepto de crédito, tal y como se define en el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, al que se remite de forma expresa el Anexo III del Proyecto, responde a la cantidad de trabajo del estudiante para cumplir los objetivos del programa de estudios y en él se integran las enseñanzas teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas, con inclusión de las horas de estudio y de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos propios de cada una de las materias del correspondiente plan de estudios (art. 3 RD 1125/2003). De ahí que el art. 4.3 del mismo Real Decreto prevea que en la asignación de créditos a cada una de las materias que configuren el plan de estudios se computará el número de horas de trabajo requeridas para la adquisición por los estudiantes de los conocimientos, capacidades y destrezas correspondientes. En esta asignación deberán estar comprendidas las horas correspondientes a las clases lectivas, teóricas o prácticas, las horas de estudio, las dedicadas a la realización de seminarios, trabajos, prácticas o proyectos, y las exigidas para la preparación y realización de los exámenes y pruebas de evaluación.

Desde esta concepción de los créditos ECTS, resulta muy llamativa la asignación de un mismo número de créditos a dos módulos profesionales cuando la carga lectiva de uno de ellos es la mitad del otro. Ciertamente es que en la configuración el sistema de créditos diseñado por el RD 1125/2003, las horas lectivas no son ya el criterio determinante de la asignación de los créditos -como ocurría bajo la anterior regulación cuando con carácter general un crédito equivalía a 10 horas de clase-, pero la reducida carga lectiva del módulo 1017 en comparación con el otro módulo que tiene asignados los mismos créditos (16) que aquél exigiría una amplia justificación en el expediente que, sin embargo, se ha omitido.

En cualquier caso, ha de advertirse que la atribución de tan sólo 145 horas de clase para este módulo contraviene la norma básica. En efecto, de conformidad con el artículo 10.3, letra f) del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, el Real Decreto por el que se establezca un título de formación profesional especificará para cada módulo profesional la duración mínima en horas del módulo profesional en la modalidad presencial.

En aplicación de esta norma, el Anexo I del Real Decreto de establecimiento del título de Técnico Superior en Acuicultura prevé para el módulo profesional en cuestión, el 1017 "Técnicas y gestión de la producción de moluscos", un número de horas mínimo de 150, superior, por tanto a las 145 previstas en el Proyecto. Procede, en consecuencia, modificar dicha asignación temporal para atribuir al módulo un mínimo de 150 horas del currículo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

b) Respecto al módulo "Formación en centros de trabajo" se indica que se desarrolla en el tercer trimestre del segundo curso, lo cual se corresponde con la norma general. Sin embargo, el artículo 6 del Proyecto articula diversas excepciones a dicha regla, por lo que debería efectuarse una indicación en el Anexo de la eventual excepción o bien una remisión a lo establecido en el citado artículo 6.

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.- Reviste carácter esencial la observación formulada al Anexo III del Proyecto en la Consideración Tercera de este Dictamen, relativa a la asignación de horas del currículo correspondiente al módulo profesional 1017 "Técnicas y gestión en la producción de moluscos".

TERCERA.- El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto, redundarían en su mayor perfección técnica y en una mejor inserción de la futura norma en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

