



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **43/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de febrero de 2017, 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 Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 5 de enero de 2017, sobre Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior, correspondiente al título de Técnico Superior en Imagen para el Diagnóstico y Medicina Nuclear, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **03/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Calidad Educativa y Formación Profesional elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Educación y Universidades, por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Imagen para el Diagnóstico y Medicina Nuclear en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

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

- Propuesta que el Director General de Calidad y Formación Profesional eleva a la titular de la Consejería 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 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.

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 4 de diciembre de 2015 en sentido favorable, si bien se efectúan diversas observaciones al procedimiento de elaboración, singularmente en lo relativo al contenido de la MAIN.

En cuanto al aspecto material del texto, afirma el informe 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.

También se manifiesta en sentido favorable la Inspección de Educación, que no realiza observaciones al texto remitido para informe.

TERCERO.- El 23 de diciembre de 2015 se elabora una nueva MAIN adaptada a las observaciones del Servicio Jurídico y se evaca informe por el Servicio de Formación Profesional, explicativo de dicha adecuación.

CUARTO.- El 7 de enero de 2016 se recaba el preceptivo informe del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional, que manifiesta su positivo parecer acerca del texto, según consta en el expediente por certificación de la Secretaría de dicho órgano participativo.

QUINTO.- Recabado el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evaca en sentido favorable al Proyecto, formulando diversas observaciones de corte gramatical y ortográfico.

El Servicio de Formación Profesional, en informe de 18 de julio de 2016, manifiesta que se ha adaptado la totalidad del texto de la Orden conforme al dictamen del Consejo Escolar y que se ha incluido una disposición transitoria sobre el efecto retroactivo de la futura norma.

SEXTO.- También con fecha 18 de julio se elabora una nueva MAIN.

SÉPTIMO.- El 5 de septiembre de 2016 y a instancias del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, se aprueba una última MAIN en la que se incluye una consideración acerca de la ausencia de impacto negativo de la futura norma por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en aplicación de lo establecido por el artículo 42.2 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

OCTAVO.- El 30 de diciembre de 2016 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.

NOVENO.- Constan en el expediente dos versiones del texto, una de las cuales se identifica en el índice de documentos como el "último texto del proyecto de orden tras la incorporación de las observaciones del Consejo Escolar de la Región de Murcia".

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

En tal estado de tramitación y una vez unidos 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 5 de enero de 2017.

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.

Respecto de la observación del Servicio Jurídico de la Consejería consultante acerca de la necesidad de incorporar un informe sobre el impacto por razón de orientación sexual al que hace referencia el artículo 42.2 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, cuya entrada en vigor se produjo el día 1 de junio de 2016, cabe señalar lo siguiente:

a) Tanto la citada Ley 8/2016 como la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, que es modificada por aquélla, carecen de una disposición transitoria que señale la norma que resulta de aplicación a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor; por ello resulta necesario acudir a lo que al respecto se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que en su Disposición transitoria segunda señala que "*a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*". Más claro resulta aún lo establecido en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que en su Disposición transitoria tercera contiene en el apartado a) una disposición idéntica a la transcrita, pero añade en el apartado e) que "*a falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores*". Aunque esta última Ley no resultara aplicable por razones temporales al proyecto normativo sometido a consulta, pues entró en vigor el pasado 2 de octubre de 2016, sus disposiciones pueden ser utilizadas como criterio interpretativo para supuestos como el presente en el que las normas aplicables no contienen un régimen transitorio específico.

Y es que ha de atenderse a la significación que en nuestro ordenamiento jurídico corresponde a dichas Leyes, que integran el Derecho General en la materia procedural. Así lo asume la jurisprudencia, cuando en interpretación de lo establecido por la Disposición Transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que es el antecedente inmediato de las previsiones contenidas en las disposiciones transitorias citadas de la LPAC y de la Ley 39/2015, afirma: "*Recordemos en efecto que conforme a aquella Disposición «los expedientes ya iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor*". Y que nuestra jurisprudencia, contemplando tal precepto: a) ha destacado su «claro valor general» (SS. de 28 de noviembre de 1988, 18 de noviembre de 1991, o 2 de noviembre de 1993, entre otras), en el sentido de que, dado que la LPA integra el Derecho General en la materia procedural, sus reglas reflejan principios con fuerza expansiva para regular los supuestos de modificaciones legislativas en ese terreno que no contengan previsiones al respecto; y b) ha concluido que, en punto a la cuestión de determinar la incidencia de las modificaciones de las reglas de procedimiento en los expedientes en tramitación, aquella Disposición optó, no por un sistema de regulación aislada, en el que cada acto del procedimiento haya de ajustarse a la norma vigente en el momento de su realización, sino por un sistema de regulación conjunta, en el que todo el procedimiento, considerado como una unidad, debe regirse por una sola Ley, cual es la vigente al tiempo de su iniciación".

b) Sentado lo anterior cabe afirmar que, si el procedimiento correspondiente al Proyecto objeto de Dictamen se inició antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2016, el informe sobre el impacto por razón de orientación sexual no tendría que incorporarse al procedimiento. Al respecto es necesario recordar que, a tenor de lo prevenido en el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, la iniciación del procedimiento se lleva a cabo a través de la oportuna propuesta dirigida al Consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. Según la documentación que figura incorporada al expediente dicha propuesta se llevó a cabo el día 26 de noviembre de 2015.

c) En cualquier caso, el régimen legal de este informe, contenido en el artículo 42.2 de la Ley 8/2016, remite a la norma reglamentaria la determinación de un aspecto tan relevante como qué órgano será el encargado de su evacuación, por lo que se sugiere que la indicada remisión normativa se lleve a efecto en un plazo razonable y se determine el régimen del informe en cuestión, no sólo en cuanto a la competencia para su emisión, sino también en relación con el contenido y requisitos que aquél habrá de reunir.

A tal efecto, entiende el Consejo Jurídico que aun cuando la Ley 8/2016 impone la preceptividad del informe previsto en su artículo 42.2 para "todas" las disposiciones legales y reglamentarias que emanen de la Administración regional, ello no es óbice para entender que por vía reglamentaria pueda efectuarse una adecuación de las exigencias de contenido de aquél al impacto potencial que sobre la orientación sexual y la identidad de género pueda tener la norma en cuyo procedimiento de elaboración se haya de evacuar el informe.

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 770/2014, de 12 de septiembre, se establece el título de Técnico Superior en Imagen para el Diagnóstico y Medicina Nuclear 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 implantarán el nuevo currículo de estas enseñanzas en el curso escolar 2015-2016.

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:

- Al Anexo I. Relación de los contenidos de los módulos profesionales del currículo de Técnico Superior en Imagen para el Diagnóstico y Medicina Nuclear.

En el módulo profesional "*Formación y orientación laboral*", el Real Decreto de establecimiento del título, dentro del contenido "*Búsqueda activa de empleo*", incorpora un contenido básico -"*Valoración de la responsabilidad social y de los principios éticos en los procesos de salud*"- que no se ha incorporado al contenido de dicho apartado en el Proyecto, lo que debe ser corregido.

Esta observación tiene carácter esencial.

- Disposición transitoria única. Efectos retroactivos.

Se pretende dotar de efecto retroactivo a la futura regulación, al inicio del curso académico 2015-2016.

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 o, incluso como aquí ocurre, ya ha finalizado 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 durante el curso académico, 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 2015-2016.

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 I en la Consideración Tercera de este Dictamen, relativa a la omisión de un contenido básico en el módulo profesional "*Formación y orientación laboral*".

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.

