



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **88/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2019, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 22 de enero de 2019, sobre Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior, correspondiente al título de Técnico Superior en Gestión del Agua, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **22/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Gestión del Agua 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 Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial eleva a la titular de la Consejería de adscripción para la aprobación del Proyecto normativo como Orden.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de fecha 10 de julio de 2018, 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.

Justifica, asimismo, el rango de Orden de la futura regulación en 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.

En cuanto al procedimiento, se informa que se sometió el texto de la futura disposición a los órganos directivos de la Consejería y la Inspección de Educación, sin que llegaran a formular observaciones sobre su contenido. Asimismo, se ha publicado el Proyecto en el Portal de la Transparencia y un anuncio de información pública en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, sin que conste que se hayan efectuado alegaciones.

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"*.

Incorpora, asimismo, la MAIN informes de impacto en la infancia y en la adolescencia, por razón de identidad sexual, identidad o expresión de género, y sobre la familia.

- Certificado del Director de la Oficina para la Transparencia y la Participación Ciudadana, de publicación del borrador y la MAIN en el Portal de la Transparencia de la Comunidad Autónoma.

- Informe del Servicio de Atención al Ciudadano (Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios) sobre la ausencia de alegaciones presentadas por registro al borrador del texto normativo.

- Certificado de la Secretaria del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional, que acredita el informe favorable del indicado órgano al Proyecto de Orden.

SEGUNDO.- Sometido el borrador al informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente, es evacuado el 2 de agosto de 2018 en sentido favorable, si bien se efectúan diversas observaciones al procedimiento de elaboración.

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, si bien formula observaciones puntuales a la parte expositiva y al contenido de dos módulos profesionales.

TERCERO.- A los folios 81 y siguientes del expediente consta una nueva versión del texto normativo que, según

la MAIN intermedia de 20 de septiembre de 2018, recoge las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico.

CUARTO.- El 25 de septiembre de 2018 la Vicesecretaría de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes emite su preceptivo informe, manifestando la adecuación del procedimiento seguido a las normas que lo rigen y el rango normativo que ha de adoptar la futura Orden.

QUINTO.- Recabado el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua el 21 de diciembre de 2018 en sentido favorable al Proyecto, sin llegar a formular observaciones o sugerencias que afecten a la redacción del texto.

SEXTO.- El 14 de enero de 2019 se elabora nueva MAIN.

SÉPTIMO.- A los folios 164 y siguientes consta un borrador de Orden que, según se indica en el índice de documentos, es *"el sometido a dictamen del Consejo Jurídico"*.

Contiene el texto una parte expositiva innominada, diez artículos, una disposición adicional y una final, así como cinco anexos (I, "Relación de los contenidos de los módulos profesionales del currículo de Técnico Superior en Gestión del Agua"; II, "Estructura del módulo profesional de inglés técnico para Gestión del Agua, 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 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 22 de enero de 2019.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen y competencia orgánica para la aprobación del currículo.

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.

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 113/2017, de 17 de febrero, se establece el título de Técnico Superior en Gestión del Agua y se fijan los aspectos básicos del currículo. 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, omisiones o matizaciones que pudieran afectar a su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración y conformación del expediente.

1. Cabe afirmar que la tramitación del procedimiento se ha ajustado, en términos generales, a las normas que reglamentan la elaboración de disposiciones de carácter general, singularmente al artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, sin que se observen carencias esenciales ni la omisión de trámites preceptivos.

2. En contra de lo señalado en el art. 46.2, letra a), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril (RCJ), no se han incorporado al expediente las consultas que, según la MAIN, se formularon tanto a las restantes Direcciones Generales de la Consejería de Educación como a la Inspección de Educación, ni el resultado de las mismas, en tanto que antecedentes que pudieran influir en el Dictamen.

Tampoco consta la MAIN inicial, que hubo de preceder a los trámites de información pública y sometimiento del texto tanto al Consejo Asesor Regional de Formación Profesional como a los órganos directivos de la Consejería de Educación y a la Inspección Educativa.

3. Carece el expediente de copia autorizada del proyecto de Orden (art. 46.2,c),1º RCJ), que habría de constituir el objeto de la consulta. No obstante, cabe deducir que el texto definitivo y sobre el que se formula aquélla es el que consta a los folios 164 y siguientes y sobre dicho texto se evacua este Dictamen.

CUARTA.- 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:

- A la parte expositiva.

De conformidad con el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en la parte expositiva del Proyecto habrá de quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que en dicho precepto se enumeran. Debe señalarse que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ha precisado que *"los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos"*.

No alcanza ese nivel de suficiencia en la justificación que exige la norma básica, la mera afirmación de ajuste a los principios, sin una mayor concreción o razonamiento, que se contiene en la parte expositiva del Proyecto.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- A los Anexos.

En el Anexo I, módulo profesional *"Gestión eficiente del agua"*, se omiten numerosos contenidos básicos, aproximadamente la mitad de los establecidos para el indicado módulo en el Real Decreto de establecimiento del Título y, en concreto, los siguientes:

"- Implementación y seguimiento del plan de mejoras:

? Formulación de indicadores.

? Revisiones periódicas.

Medidas de eficiencia energética generales:

- *Automatización y monitorización on-line.*
- *Compensación de la energía reactiva.*
- *Dimensionamiento de los centros de transformación.*

- *Instalación de variadores de frecuencia.*
- *Instalación de motores de alta eficiencia.*
- *Medidas de eficiencia energética en sistemas de iluminación.*
- *Medidas de eficiencia energética en sistemas de climatización.*

Medidas de eficiencia energética específicas del ciclo integral del agua:

- *Puntos de consumo energético en instalaciones del ciclo integral del agua.*
- *Medidas de mejora de la eficiencia en bombeos.*
- *Medidas de mejora de la eficiencia en EDAR.*
- *Medidas de mejora de la eficiencia en ETAP.*

Eficiencia de la red:

- *Agua no registrada.*
- *Componentes del agua no registrada.*
- *Indicadores de gestión.*
- *Actuaciones para la mejora del agua no registrada:*
 - ? *Reducción de pérdidas reales.*
 - ? *Reducción de pérdidas aparentes".*

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), se deroga el artículo 6.4 LOE que establecía de forma expresa que los contenidos básicos habían de formar parte de los currículos que aprobaran las Administraciones educativas. A pesar de la desaparición de esta regla, ha de repararse en que perdura la naturaleza homogeneizadora de tales contenidos, propia de todos los aspectos básicos del currículo y que se fundamenta en la necesidad de garantizar una formación mínima común con independencia del lugar del territorio nacional donde se impartan las enseñanzas de los ciclos formativos y la validez de los títulos (art. 6.2 LOE).

Además, la opción legislativa asumida por la Comunidad Autónoma no sólo en los restantes módulos del Proyecto, sino en todos los currículos aprobados hasta ahora, es la de incorporar a éstos los contenidos básicos, de modo que el currículo se configura como un instrumento normativo de vocación totalizadora que incluye todos los contenidos del ciclo, es decir integra en un único *corpus* los básicos y los propios de la Administración educativa que los aprueba. Así se declara de forma expresa en la MAIN, cuando al justificar la acomodación del Proyecto a los principios de buena regulación y en particular al de simplicidad, se afirma que *"la iniciativa normativa atiende a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo, razón por la cual se reúnen en una sola norma todos los aspectos relativos al currículo del ciclo formativo"*.

Con tales premisas, la no incorporación de los contenidos básicos al currículo proyectado generaría importantes dudas interpretativas acerca del respeto por parte de la Administración regional de los contenidos básicos aprobados por el Estado o, incluso, acerca de la exigencia de tales contenidos en el desarrollo de las enseñanzas del módulo en los centros de la Región. Procede, en consecuencia, que los contenidos básicos omitidos sean incorporados al currículo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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 Cuarta relativas a la parte expositiva y al Anexo I.

No obstante, V.E. resolverá.