



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **96/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 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 4 de febrero de 2019, sobre Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Redes y Estaciones de Tratamiento de Aguas, en el ámbito de gestión de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **36/19**), 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 medio correspondiente al título de Técnico en Redes y Estaciones de Tratamiento de Aguas 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 (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil); por razón de identidad sexual, identidad o expresión de género (art. 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); y sobre la familia (DA décima, Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

- 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. No obstante, formula dos observaciones puntuales a su parte expositiva.

TERCERO.- A los folios 87 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.- 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 y se incorpora una nueva y última versión del texto.

QUINTO.- El 22 de enero de 2019 se evacua el preceptivo informe de la Vicesecretaría de la Consejería consultante, en sentido favorable al mismo y a que se continúe su tramitación.

SEXTO.- No consta una copia autorizada del texto del Proyecto. La última de las versiones obrantes en el expediente consta a los folios 150 y siguientes.

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

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 4 de febrero 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 164/2016, sobre el Proyecto de Orden por el que se aprueba el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al Título de Técnico en Navegación y Pesca de Litoral 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 164/2016) 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 114/2017, de 17 de febrero, se establece el título de Técnico en Redes y Estaciones de Tratamiento de Aguas y se fijan sus enseñanzas mínimas -currículo básico, en la terminología de la 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.

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 150 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 la Disposición adicional única.

Prevé esta disposición que el primer curso del ciclo formativo se implantará en el curso 2018-2019. No obstante, y a diferencia de otras órdenes aprobatorias de currículos de ciclos formativos dictadas por la Administración regional en las que la impartición efectiva de las enseñanzas ha precedido a la aprobación formal del currículo, el Proyecto no cuenta con una disposición transitoria que de manera expresa prevea la retroactividad de la futura regulación, para hacer coincidir los efectos de ésta con el inicio del curso escolar en el que se implantan las enseñanzas.

Este Consejo Jurídico ha puesto de manifiesto en numerosísimos dictámenes evacuados en relación con proyectos aprobatorios de normas curriculares los riesgos de esta práctica, 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).

Y es que, aunque se prevea expresamente la retroactividad, la formal anticipación de efectos 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.

Adviértase, entonces, que el problema no radica en la atribución expresa de efectos retroactivos a la norma, previsión ausente en el Proyecto sometido a consulta, sino en la impartición efectiva de unas enseñanzas en la realidad de las aulas sin el respaldo normativo del currículo que aquéllas desarrollan. 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 2018-2019, encontrándonos en la actualidad hacia la mitad del primer curso del ciclo formativo.

- Al Anexo I.

En el módulo profesional (1559) *"Replanteo en redes de agua"*, el contenido básico *"Identificación de requerimientos para el replanteo"* se ha trasladado al Proyecto como *"Identificación en la documentación técnica asociada"*, con omisión de un elemento esencial del contenido establecido en la norma básica como es la alusión a los "requerimientos para el replanteo", lo que debe ser corregido.

Esta observación reviste 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 formuladas a la Parte Expositiva, en relación con la justificación de la observancia de los principios de buena regulación, y al Anexo I, sobre la inadecuada traslación al currículo de un contenido básico.

No obstante, V.E. resolverá.