



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **141/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de junio de 2020, 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 y Cultura (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficios registrados los días 18 de octubre de 2019 (COMINTER 320485/2019) y 13 de mayo de 2020, sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto nº 12/2015, de 13 de febrero, por el que se establecen las condiciones de implantación de la Formación Profesional Básica y el currículo de trece ciclos formativos de estas enseñanzas y se establece la organización de los programas formativos profesionales en la CARM (expte. **300/19**), 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 Decreto por el que se modifica el Decreto nº 12/2015, de 13 de febrero, por el que se establecen las condiciones de implantación de la Formación Profesional Básica y el currículo de trece ciclos formativos de estas enseñanzas y se establece la organización de los programas formativos profesionales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El 13 de febrero de 2019 la referida Dirección General remite el borrador a la Secretaría General de la entonces Consejería de Educación, Juventud y Deportes, acompañada de la siguiente documentación:

- Observaciones efectuadas al texto por la Inspección de Educación el 4 de diciembre de 2018. Estas observaciones no constan entre la documentación remitida al Consejo Jurídico.
- Certificado, de 1 de febrero de 2019, de exposición del texto en el Portal de la Transparencia.
- Certificado de no presentación de alegaciones con ocasión del trámite de audiencia e información pública, conferido mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 295, de 24 de diciembre de 2018.

- Propuesta que eleva el Director General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial a la Consejera de Educación, Juventud y Deportes para la tramitación del borrador como Proyecto de Decreto.

- Borrador de la propuesta de Acuerdo que habrá de elevar la titular de la Consejería de Educación al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto.

- Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en modalidad abreviada, de 8 de febrero de 2019, según la cual con la modificación proyectada se pretende adecuar el Decreto 12/2015, de 13 de febrero, a la experiencia vivida en los años de vigencia de la norma. Se indica así que, desde la implantación de estas enseñanzas y dado que la normativa permite cursar un segundo programa formativo profesional en un perfil profesional distinto al realizado por primera vez, es cada vez mayor el número de alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad que cursan dos programas complementarios, con el fin de conseguir certificar todas las unidades de competencia profesional incluidas en un título básico. De esta forma, además de tener la oportunidad de seguir formándose durante dos años más, pueden obtener el título básico una vez cumplidos los 22 años de edad.

De ahí que el Proyecto pretenda modificar la edad de incorporación de estos alumnos a los programas formativos profesionales (hoy limitada a los 21 años), para que aquélla no sea un impedimento en orden a la realización del segundo programa formativo profesional, posibilitando así dar continuidad en la formación al alumnado con necesidades educativas especiales y permitirles obtener un título.

Se indica, asimismo, que la entrada en vigor de la disposición proyectada no genera obligaciones económicas para la Comunidad Autónoma, y que sus impactos por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género serán nulos o neutros, mientras que se considera positivo el que habrá de tener en la infancia y en la adolescencia así como en la familia, ofreciendo mayores posibilidades de formación para los jóvenes con necesidades educativas especiales, lo que redundará en una mayor empleabilidad y una mejor convivencia familiar.

SEGUNDO.- Con fecha 14 de marzo de 2019, el Consejo Asesor Regional de Formación Profesional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia informa favorablemente el Proyecto.

TERCERO.- El 3 de junio evacua informe el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, en sentido favorable al Proyecto, sin perjuicio de realizar diversas observaciones al procedimiento de elaboración normativa, en relación con la indebida omisión de la consulta previa prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y el contenido de la MAIN.

CUARTO.- Siguiendo las indicaciones del informe del Servicio Jurídico, el 6 de junio de 2019 se elabora una nueva MAIN en la que se da cuenta de la no realización de la consulta previa y el efecto que la modificación proyectada tendrá en el artículo 8 de la Orden de 3 de septiembre de 2015, de la Consejería de Educación y Universidades, por la que en desarrollo del Decreto 12/2015 se regulan los programas formativos profesionales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

QUINTO.- Sometida la nueva MAIN a la consideración del Servicio Jurídico, el 18 de junio evacua informe complementario en el que concluye que el Proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

SEXTO.- Recabado el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua el 24 de julio con el número 13/2019, en sentido favorable al Proyecto, tras efectuar observaciones puntuales de técnica normativa.

SÉPTIMO.- Efectuadas las modificaciones apuntadas por el Consejo Escolar de la Región de Murcia, se elabora una nueva versión del Proyecto y otra MAIN, ésta de fecha 3 de septiembre de 2019.

OCTAVO.- El 10 de octubre se une al expediente el informe de la Vicesecretaría de la Consejería impulsora del Proyecto que, tras analizar el procedimiento seguido, lo informa favorablemente.

NOVENO.- En tal estado de tramitación, se remitió el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen mediante comunicación interior de 18 de octubre de 2019.

Advertida la omisión en el expediente del preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, el 15 de noviembre de 2019 se aprueba Acuerdo 28/2019, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, por el que se solicita a la Autoridad consultante que recabe el referido informe, lo incorpore al expediente, valore las eventuales observaciones que pudiera contener aquél y, en su caso, proceda a incorporar las oportunas modificaciones en el texto definitivo que habrá de constituir el objeto de la consulta al Consejo Jurídico.

DÉCIMO.- Solicitado el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se evacua el 9 de diciembre con el núm. 145/2019, en sentido favorable al Proyecto, en el que no aprecia tacha de legalidad alguna.

UNDÉCIMO.- El 2 de febrero de 2020 se elabora una nueva MAIN, que se acompaña en el expediente de los siguientes documentos:

- Propuesta que el Director General de Evaluación Educativa y Formación Profesional formula el 6 de febrero a la Consejera de Educación y Cultura para que eleve al Consejo de Gobierno el Proyecto para su aprobación como Decreto.

- Orden dictada por la indicada Consejera en el sentido de la indicada propuesta.

- Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que la Consejera eleva al referido Órgano para la aprobación del Proyecto como Decreto.

DUODÉCIMO.- El 30 de abril de 2020, el Director General de Evaluación Educativa y Formación Profesional solicita que, con carácter urgente, se levante la suspensión de términos y plazos de los procedimientos de las entidades públicas impuesta por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Justifica tal solicitud en el *"grave perjuicio que podría ocasionar la suspensión de la tramitación de este borrador de decreto, a un colectivo especialmente sensible, habida cuenta de que el alumnado mayor de 21 años no podría participar en el proceso de admisión para el curso próximo, en caso de no estar publicado el referido decreto"*.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite de nuevo el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante comunicación interior de 13 de mayo de 2020.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 350/2014, sobre el Proyecto que a la postre se aprobaría como Decreto 12/2015, de 13 de febrero, que ahora se pretende modificar, *"este Dictamen se emite con carácter preceptivo, en la medida en que versa sobre un proyecto de Decreto por el que se procede al desarrollo de legislación básica del Estado, singularmente la LOE y el RD 127/14, conforme se razona en la Consideración Segunda (aquí Tercera).*

El carácter de disposición ejecutiva de la norma básica que caracteriza al Proyecto objeto de Dictamen permite subsumir su consulta en el supuesto contemplado en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en cuya virtud éste ha de ser consultado sobre los Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado".

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria y conformación del expediente remitido al Consejo Jurídico.

I. En lo sustancial y sin perjuicio de las observaciones formuladas por los órganos preinformantes en relación con su fase inicial, el procedimiento de elaboración del Proyecto sometido a Dictamen se ha ajustado a lo establecido en el 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 y en la normativa básica contenida en el Título VI LPACAP.

II. En contra de lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (RCJ), aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, no consta en el expediente el primer borrador del texto, sobre el que hubo de formular sus observaciones la Inspección de Educación (que

tampoco obran en el expediente remitido) y que se sometió a la consideración de las Direcciones Generales de la Consejería impulsora del Proyecto y que, además de formar parte del expediente de elaboración normativa en su fase inicial, constituye en todo caso un antecedente relevante que podría influir en el Dictamen.

Del mismo modo, carece el expediente de una copia del texto diligenciada como proyecto de disposición de carácter general que constituye el verdadero objeto de la consulta, tal y como establece el referido precepto del RCJ. No obstante, cabe considerar que la última de las versiones que obra a los folios 71 y siguientes del expediente, adquirió la condición de versión definitiva del Proyecto tras ser sometida a la Dirección de los Servicios Jurídicos y no recibir observación de legalidad alguna. Sobre dicho texto se evacua este Dictamen.

El Proyecto se compone de una parte expositiva innominada, un artículo único por el que se modifica el artículo 24.1, letra a) del Decreto 12/2015, de 13 de febrero, mediante la adición de un párrafo segundo al indicado apartado, y una disposición final relativa a la entrada en vigor de la futura norma modificativa.

TERCERA.- Competencia material y habilitación legislativa.

En orden a evitar innecesarias reiteraciones, cabe remitirse a lo expresado en el indicado Dictamen 350/2014 acerca del marco normativo estatal relativo a la ordenación de la Formación Profesional en el ámbito educativo y a las competencias de la Comunidad Autónoma en el desarrollo de la legislación básica estatal, referencias legislativas y reglamentarias que han de complementarse ahora, en atención al concreto aspecto que es objeto de modificación por el Proyecto, con la Disposición adicional cuarta 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. De conformidad con la referida disposición adicional, para dar continuidad a los alumnos con necesidades educativas especiales, y responder a colectivos con necesidades específicas, las Administraciones educativas podrán establecer y autorizar otras ofertas formativas de formación profesional adaptadas a sus necesidades.

En desarrollo de esta habilitación, el Decreto 12/2015, de 13 de febrero, regula en sus artículos 22 y siguientes los denominados "programas formativos profesionales" que tendrán por finalidad dotar al alumnado de las competencias personales, sociales y profesionales adecuadas a sus características y necesidades, que favorezcan su inserción socio laboral y su incorporación a la vida activa con responsabilidad y autonomía, a cuyo efecto incluyen módulos profesionales de un ciclo formativo de Formación Profesional Básica junto con otros módulos de formación adaptados a las necesidades del alumnado destinatario de estos programas.

Estas previsiones reglamentarias sobre los programas formativos profesionales serán desarrolladas por la Orden de 3 de septiembre de 2015, de la Consejería de Educación y Universidades, por la que se regulan los Programas Formativos Profesionales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

De conformidad con el artículo 24 del indicado Decreto 12/2015, de 13 de febrero, existen dos tipos o modalidades de estos programas, a saber, la modalidad especial (art. 24.1, a) y la adaptada (art. 24.1, b). La primera de ellas, que es la que se ve afectada por la modificación proyectada, tiene por destinatarios a alumnos de entre 16 y 21

años, cumplidos antes del 31 de diciembre del año de inicio del programa, que no hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales de discapacidad o trastornos graves de conducta que hayan cursado la escolarización básica en centros ordinarios o en centros de educación especial. Dicha previsión es reiterada por el artículo 8 de la Orden de 3 de septiembre de 2015.

El Proyecto persigue flexibilizar la edad máxima de acceso a estos programas (21 años) establecida en el Decreto, añadiendo a su artículo 24.1,a) un nuevo párrafo para posibilitar que dicha edad pueda ser ampliada cuando las enseñanzas se cursen en centros de educación de personas adultas o en entidades autorizadas. En cualquier caso, se prevé expresamente que en el resto de centros docentes sólo se admitirán alumnos mayores de 21 años cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen y siempre con autorización previa de la Dirección General competente en materia de Formación Profesional.

Cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia para la aprobación de la futura norma como Decreto por el Consejo de Gobierno, en ejercicio de sus funciones estatutarias (artículo 32 EAMU) y legales (artículos 21.1, 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004).

CUARTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

De conformidad con el artículo 129.1 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 STC 55/2018 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"*.

Como de forma reiterada viene señalando este Órgano Consultivo, 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.

Del mismo modo, la cita de la aludida norma legal básica ha de ajustarse a su denominación oficial, esto es *"del (no "de") Procedimiento Administrativo Común (se ha omitido este adjetivo) de las Administraciones Públicas"*.

II. Al artículo único.

Prevé el precepto proyectado la ampliación de la edad máxima de incorporación a los programas formativos profesionales, excediendo la de 21 años que en la actualidad establece el Decreto 12/2015, de 13 de febrero.

Ningún obstáculo se advierte cuando las referidas enseñanzas se cursen en centros de educación de adultos, pero dada la indeterminación del resto de centros en los que podrían llegar a impartirse (art. 25.1 Decreto 12/2015), a los que el Proyecto se refiere como "entidades autorizadas" o "resto de centros docentes", podría surgir una contradicción con las normas de algunos de tales centros que pudieran tener limitada la edad máxima de permanencia en los mismos. Sería el caso, por ejemplo, de los Centros de Educación Especial, en los que sólo se puede permanecer escolarizado como máximo hasta los 21 años de edad, conforme se establece en el artículo 74.1 LOE. Este límite no podría ser desconocido por el Decreto proyectado, ni aun condicionando la escolarización de los alumnos mayores de esta edad a las circunstancias de excepcionalidad y a la autorización previa de la Dirección General competente en materia de Formación Profesional que prevé el Proyecto. De ahí que, quizás, fuera conveniente establecer una salvaguardia de la regulación propia de cada tipología de centro, para evitar confusiones y eventuales contradicciones.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la futura disposición, que habrá de adoptar la forma de Decreto.

SEGUNDA.- No se formulan objeciones de carácter esencial al contenido del Proyecto, que cabe entender ajustado al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las sugerencias y observaciones contenidas en la Consideración Cuarta de este Dictamen que, de ser tomadas en consideración, podrían redundar en la mayor perfección técnica del texto y en una mejor inserción de la futura norma en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.