Dictamen nº **104/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 11 de mayo de 2022, 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 (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 27 de marzo de 2022 (COMINTER 90162 2022 03 25-01 19), sobre Proyecto de Orden por la que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al Título de Técnico en Mantenimiento y Control de la Maquinaria de Buques y Embarcaciones en el ámbito de la CARM (exp. 2022_101), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación Profesional elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Educación y Cultura por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Mantenimiento y Control de la Maquinaria de Buques y Embarcaciones 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 Evaluación Educativa y Formación Profesional eleva a la titular de la Consejería de adscripción para la aprobación del Proyecto normativo como Orden.

- Memoria inicial de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de fecha 23 de junio de 2021, 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 a la Inspección de Educación, sin que llegaran a formular observaciones sobre su contenido. Asimismo, se ha sometido al trámite de consulta pública previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), sin que conste aportación ciudadana alguna.

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 de la Dirección General de Gobierno Abierto y Cooperación, sobre la consulta pública realizada.

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

- MAIN intermedia, de 24 de septiembre de 2021, que incorpora una referencia a los trámites participativos realizados con posterioridad a la MAIN inicial.

SEGUNDO.- Sometido el borrador al informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente, es evacuado el 22 de octubre de 2021 en sentido favorable, si bien se efectúan diversas observaciones al procedimiento de elaboración.

En cuanto al aspecto material del texto, se informa que respeta lo establecido en el Real Decreto de establecimiento del título y por el que se regulan sus enseñanzas mínimas, habiéndose trasladado sus contenidos a la futura disposición autonómica, si bien formula una observación a la parte expositiva y a la inmediata entrada

en vigor de la futura norma.

TERCERO.- El 17 de noviembre se incorpora al expediente una nueva versión de la MAIN que informa de la asunción e incorporación al texto de las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico de la Consejería.

Se incorpora, asimismo, una segunda redacción del Proyecto, modificado con las indicadas observaciones.

Del mismo modo, el 27 de noviembre de 2021 se publica en el BORM anuncio por el que se somete a información pública y audiencia a las personas interesadas el Proyecto de Orden.

CUARTO.- El 3 de diciembre se evacua informe complementario del Servicio Jurídico. Se indica que todas las observaciones sobre el Proyecto han sido atendidas por lo que se informa en sentido favorable.

QUINTO.- Recabado el preceptivo informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se emite el 25 de febrero de 2022 en forma favorable al Proyecto, si bien formula dos observaciones al contenido, que serán asumidas e incorporadas al Proyecto, conforme se indica en la nueva versión de la MAIN que se une al expediente con fecha 28 de febrero de 2022.

SEXTO.- El mismo 28 de febrero evacua su preceptivo informe la Vicesecretaría de la Consejería consultante.

SÉPTIMO.- Consta en el expediente (folios 171 a 245), una redacción del Proyecto acomodada a las observaciones del Consejo Escolar de la Región de Murcia, que parece ser la última versión del futuro texto normativo.

Contiene una parte expositiva innominada, once artículos, dos disposiciones adicionales y una final, así como cinco anexos (I, “Relación de los contenidos de los módulos profesionales del currículo de Técnico en Mantenimiento y Control de la Maquinaria de Buques y Embarcaciones”; II, “Estructura del módulo profesional de inglés técnico para Mantenimiento y Control de la Maquinaria de Buques y Embarcaciones, 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 incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 27 de marzo de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, marco normativo y competencial, habilitación reglamentaria.

En orden a evitar innecesarias reiteraciones, procede remitirnos en cuanto a los extremos indicados a lo señalado en nuestro Dictamen 292/2021, sobre el Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Como referencia específica al ciclo formativo a que se circunscribe el presente Dictamen, ha de señalarse que por Real Decreto 1072/2012, de 13 de julio, se establece el título de Técnico en Mantenimiento y Control de la Maquinaria de Buques y Embarcaciones y se fijan sus enseñanzas mínimas. Estos 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 ésta alteraciones, omisiones o matizaciones que pudieran afectar a su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo.

El real decreto de establecimiento del título preveía que las Administraciones educativas implantarían el nuevo currículo de estas enseñanzas en el curso escolar 2014-2015, conteniendo la MAIN una sucinta motivación acerca de las razones por las que no se cumplió el calendario de implantación demorándose hasta el curso 2022-2023, en que se implantará el primer curso de estas enseñanzas en el ámbito de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- 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.

No obstante, ha de observarse que son contenidos preceptivos de la MAIN tanto la incorporación de un informe de impacto presupuestario, que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración, como un informe de impacto económico, que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica.

La Memoria incorporada al expediente formalmente contempla ambos informes.

El Consejo Jurídico es consciente de la dificultad que la elaboración de estos informes presupuestario y de impacto económico puede tener en proyectos normativos como el presente -a los que no cabe anudar de forma directa e inmediata una generación de gasto público o privado ni un beneficio económico para los destinatarios de la futura norma-, sino que aquéllos se manifestarán de forma diferida en el tiempo, en tanto que precisa de actos concretos de aplicación que serán los que, en puridad, conlleven la aplicación de recursos económicos; pero son precisamente tales características las que hacen mucho más aconsejable la emisión de los citados estudios económicos, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art ículo 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Constitución establece.

Desde esta perspectiva, si bien el Proyecto en sí mismo no genera un coste de forma inmediata, lo cierto es que su aprobación se orienta a la implantación del ciclo formativo correspondiente, conteniendo ya el Proyecto diversas prescripciones que pueden influir en el coste de aquélla, como el establecimiento de un módulo profesional adicional, la fijación de unos espacios mínimos que podría determinar la necesidad de adecuar las instalaciones, etc. Siendo ello así, el coste de la puesta en marcha de las enseñanzas debería unirse al Proyecto como informe de impacto presupuestario, dado que la aprobación del currículo no es sino un paso necesario para alcanzar aquel objetivo.

2. En contra de lo señalado en el art. 46.2, 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 ha acompañado la solicitud de dictamen de la preceptiva copia autorizada del proyecto de Orden, que habría de constituir el objeto de la consulta. No obstante, del índice de documentos cabe deducir que el texto definitivo y sobre el que se formula aquélla es el que con el número 26 y denominado “Nuevo texto del Currículo de referencia para someter al Dictamen del Consejo Jurídico” consta a los folios 171 a 245 y sobre dicho texto se evacua este Dictamen.

TERCERA.- Observaciones al texto.

De la lectura del texto sometido a consulta se aprecia que, con carácter general, se han asumido las observaciones y sugerencias que en anteriores dictámenes sobre proyectos de orden de currículo ha venido efectuando este Consejo Jurídico.

No obstante, cabe hacer las siguientes observaciones a los anexos del Proyecto:

I. Al anexo I.

- En el módulo profesional “Seguridad marítima”, código 1032, se ha omitido el contenido básico “*Conocimientos del Derecho marítimo internacional recogido en acuerdos y convenios internacionales en la medida en que éstos*

afecten a las obligaciones y responsabilidades concretas de la sección de máquinas, especialmente en lo referente a seguridad y protección del medio marino", que el Real Decreto de establecimiento del título incorpora al último apartado ("*Prevención y lucha contra la contaminación*") de los contenidos del módulo.

Las enseñanzas mínimas o aspectos básicos del currículo han de formar parte del mismo por exigencia del artículo 6.5 LOE, mandato legal que este Consejo Jurídico viene interpretando de forma estricta en la medida en que "*refuerza la necesidad de que los contenidos normativos trasladados de la legislación estatal a la regional lo sean en su literalidad, evitando cualquier alteración o matización que, por definición, repugna al concepto de enseñanza mínima, en la medida en que su función de garantía esencial para la unidad del sistema educativo podría verse afectada*" (por todos, Dictamen 176/2013).

En la medida en que las enseñanzas mínimas definidas en el Real Decreto de establecimiento del título han de formar parte del currículo, debe incorporarse a la futura norma regional el indicado contenido básico.

- En el módulo profesional "*Formación y orientación laboral*", código 1178, el Real Decreto de establecimiento del título contempla dentro del contenido "*Evaluación de riesgos profesionales*" el contenido básico "*Riesgos específicos en el sector del transporte marítimo y de la pesca*". Este contenido no ha sido incorporado, al menos no en toda su extensión, al Proyecto que únicamente contempla los "*riesgos específicos para el técnico de Mantenimiento y Control de la Maquinaria de Buques y Embarcaciones*", en una restricción del ámbito de conocimiento que no es admisible dado el carácter de enseñanza mínima de los contenidos fijados por la norma básica.

En la medida en que, como se ha dicho, las enseñanzas mínimas definidas en el Real Decreto de establecimiento del título han de formar parte del currículo, debe incorporarse a la futura norma regional el indicado contenido básico, sin perjuicio del mantenimiento, si así se estima oportuno, del contenido más específico ya contemplado, pues la Comunidad Autónoma puede ampliar los aspectos básicos del currículo (art. 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional), incorporando contenido adicional al que como enseñanza mínima establece el Estado.

- En el módulo profesional "*Empresa e iniciativa emprendedora*", código 1179, en el contenido "*la empresa y su entorno*", la norma básica ubica a las empresas en el sector marítimo pesquero cuando fija como contenidos mínimos del módulo los del análisis del entorno de las pymes y sus relaciones con su entorno y con el conjunto de la sociedad. Orienta este contenido, por tanto, hacia el sector pesquero, mientras que en otro contenido del módulo, el de "iniciativa emprendedora", ubica a las empresas en el sector del transporte marítimo.

El Proyecto sometido a consulta, sin embargo, alude en ambos contenidos del módulo al sector del transporte marítimo, sin atender a la especificación que en cuanto al sector de actividad efectúa la norma básica al establecer el contenido relativo a "la empresa y su entorno". Es evidente que ambos sectores, aun teniendo puntos en común, no son plenamente identificables entre sí, por lo que el currículo proyectado respecto de este concreto contenido no incorporaría de forma adecuada las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

Procede, en consecuencia, modificar los contenidos proyectados en el apartado "*la empresa y su entorno*" para incorporar la específica referencia al sector de actividad (el sector marítimo pesquero) señalado por la norma básica, ya sea mediante la sustitución del utilizado en el Proyecto, ya mediante su adición a éste.

Estas observaciones tienen carácter esencial.

- En el Anexo IV, al establecer los requisitos que se exigen al profesorado para impartir las enseñanzas del módulo de inglés profesional, se remiten a los establecidos en el Decreto 43/2015 de 27 de marzo, por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se crea la comisión de reconocimiento de niveles de competencia en lenguas extranjeras, modificado por Decreto 165/2019, de 6 de septiembre de 2019, por el que se incorporan nuevos títulos, certificados y diplomas acreditativos de la competencia en lenguas extranjeras al Anexo de aquél.

La remisión normativa ha de hacerse al Anexo del Decreto 43/2015, de 27 de marzo, sin mención a las normas modificativas del mismo, pues se entiende que aquélla se refiere a la versión vigente de la norma. De hecho, está en trámite una nueva modificación del Decreto 43/2015, de 27 de marzo, conforme se desprende del anuncio publicado en el BORM núm. 236, de 11 de octubre de 2021, por lo que una remisión al Decreto 43/2015 en la redacción dada a su Anexo por el 165/2019, como prevé en su redacción actual el Proyecto, quedaría en breve desfasada, generando además problemas interpretativos acerca de la versión del Decreto 43/2015 de 27 de marzo, que habría de ser aplicada en relación con las titulaciones, certificados y diplomas acreditativos de la competencia en lengua inglesa que habilitarían a impartir el módulo de inglés técnico en el concreto ciclo profesional a que se refiere este Dictamen.

Por otra parte, en el apartado del Anexo IV del Proyecto que establece las titulaciones requeridas para la impartición del módulo de inglés técnico en centros de titularidad privada, se sugiere completar las referencias a los títulos universitarios de Licenciado en Traducción e Interpretación de la Lengua Inglesa y Licenciado en Filología Inglesa con la expresión “o Título de Grado correspondiente”, para dar así cabida a los nuevos títulos universitarios establecidos a partir de la modificación de la Ley Orgánica 6/2001, de 12 de diciembre, de Universidades, por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, en cumplimiento de las previsiones del denominado como “Plan Bolonia” y para la adaptación de la estructura de los títulos universitarios españoles al Marco Europeo de Cualificaciones.

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 en la Consideración tercera al Anexo I del Proyecto, en tanto que advierten de la inadecuada incorporación de las enseñanzas mínimas de carácter básico a los contenidos del futuro currículo.

TERCERA.- El resto de observaciones, de trasladarse al texto, redundarían en su mayor perfección técnica y mejor adecuación al conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.