Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **129/2023**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 12 de mayo de 2023, 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, Formación Profesional y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de febrero de 2023 (COMINTER 46998), sobre Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del grado superior, título de Técnico Superior en fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines (exp. 2023_065), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Formación Profesional e Innovación elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Educación por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

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

- Memoria inicial de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de fecha 5 de diciembre de 2022, 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, que no formularon observaciones. 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 la Memoria 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 relación con el impacto por razón de género, sostiene la MAIN 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 Memoria 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 orientación 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). Además, se añade el análisis de los eventuales impactos de la futura norma sobre la Agenda 2023 (sic, en realidad, 2030) y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- 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.

- Propuesta que el Director General de Formación Profesional e Innovación eleva, el 13 de diciembre de 2022, a la titular de la Consejería de adscripción para la aprobación del Proyecto normativo como Orden.

- MAIN intermedia, de 27 de diciembre de 2022, 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 23 de enero de 2023 en sentido favorable al Proyecto, si bien efectúa dos consideraciones al contenido del mismo que, tras ser asumidas e incorporadas al texto, da lugar a una segunda versión del Proyecto, que se acompaña en el expediente, a su vez, de una nueva MAIN de 24 de enero de 2023.

TERCERO.- Recabado el informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se emite el 16 de febrero de 2023 con el número 2/2023, en sentido favorable al Proyecto, formulando diversas observaciones, que son valoradas en una nueva versión de la MAIN fechada el 17 de febrero de 2023, e incorporadas al texto, dando así lugar a una tercera redacción del Proyecto, que consta en el expediente como documento número 17 y que parece ser la última versión del futuro texto normativo, si bien no consta que haya sido expresamente autorizado por la Consejería consultante.

Contiene dicho texto una parte expositiva innominada, doce 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 Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines”; II, “Estructura del módulo profesional de inglés técnico para Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines, 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”).

CUARTO.- El 21 de febrero de 2023 evacua su preceptivo informe la Vicesecretaría de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 22 de febrero de 2023.

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 205/2021, sobre el Proyecto de Orden por la que se establece el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Química y Salud Ambiental en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Ha de destacarse, no obstante, que el pasado 21 de abril entró en vigor la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional (LOIFP), que deroga la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP), y procede a una transformación global del Sistema de Formación Profesional, a través de la integración en un sistema único de formación profesional de los dos subsistemas anteriores, la formación profesional del sistema educativo, con sus correspondientes ciclos formativos, y la formación profesional para el empleo, a través de los certificados de profesionalidad. La LOIFP establece un sistema novedoso de grados de formación profesional (A, B, C, D y E), atendiendo a su amplitud y duración, en un continuo desde las micro formaciones (grado A) hasta los títulos y cursos de especialización (grados D y E), basado en la progresión formativa y en la obtención de una acreditación, certificación y titulación.

De conformidad con el artículo 39 LOIFP el grado D del nuevo Sistema de Formación Profesional se corresponde con los ciclos formativos de Formación Profesional (de grado básico, medio o superior) que forman parte del sistema educativo español en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). El artículo 43 LOIFP, por su parte, establece la relación entre los distintos grados de los ciclos formativos con los niveles de las enseñanzas del sistema educativo. A tal efecto, y por lo que trasciende al Proyecto objeto de este Dictamen, dispone que los ciclos formativos de grado superior tendrán la condición de educación superior.

Por su parte, el artículo 45 LOIFP establece que los ciclos de grado medio y superior tendrán una estructura modular y constarán de una parte troncal obligatoria (que incluirá módulos profesionales asociados a los estándares de competencia profesional propios del título, junto a módulos asociados a habilidades y capacidades transversales, más un proyecto intermodular), así como de una parte de optatividad, integrada por módulos profesionales que doten de mayor flexibilidad a la configuración y capacidad de adaptación de la oferta, para atender la diversidad de la realidad productiva del territorio correspondiente y los intereses y motivaciones personales en la construcción de cada itinerario formativo y profesional, permitiendo la profundización en determinados elementos del ciclo formativo y en competencias transversales (digitalización, iniciativa empresarial y emprendimiento, lenguas extranjeras, etc.). La determinación de e stos módulos optativos se deja a las correspondientes Administraciones educativas, que también podrán establecer módulos complementarios optativos que permitan adquirir un perfil profesional más amplio, bien durante el periodo de formación realizada en el centro, bien en la empresa, a modo de ampliación curricular.

En cualquier caso, la LOIFP (art. 13.2) remite la regulación de los currículos de los ciclos formativos a lo establecido en la LOE y la Disposición transitoria segunda LOIFP prevé expresamente que la ordenación académica de las enseñanzas de Formación Profesional del Sistema Educativo continuará vigente hasta que se proceda al desarrollo reglamentario en el marco del nuevo Sistema de Formación Profesional, que habrá de sustituir entre otros al todavía vigente Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, y a los diversos reales decretos de establecimiento del título y fijación de aspectos básicos del currículo.

Para la implantación progresiva del nuevo Sistema de Formación Profesional, la Disposición final quinta LOIFP prevé un horizonte temporal de cuatro años y habilita al Gobierno para establecer el calendario de implantación, lo que se ha llevado a efecto mediante el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril.

Dado que el desarrollo curricular que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas está totalmente condicionado por la previa definición de los elementos básicos del currículo que ha de realizar el Estado, en ausencia de los correspondientes Reales Decretos de enseñanzas mínimas que adapten los ciclos formativos en sus aspectos básicos a la nueva regulación, la Administración educativa autonómica habrá de ajustar su reglamentación curricular al currículo básico vigente en cada momento.

Y, a tal efecto, los elementos básicos del currículo de las enseñanzas cuyo currículo constituye el objeto de la consulta vienen fijados en la actualidad por el Real Decreto 832/2014, de 3 de octubre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Fabricación de productos farmacéuticos, biotecnológicos y afines y se fijan sus enseñanzas mínimas. Los elementos básicos 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 prevé que las Administraciones educativas implantarían el nuevo currículo de estas enseñanzas en el curso escolar 2015-2016, conteniendo la MAIN una sucinta motivación acerca de las razones por las que no se llevó a efecto dicha previsión, demorándose hasta el curso 2023-2024. Ha de considerarse, no obstante, que es durante dicho curso académico cuando, de conformidad con el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, han de comenzar a implantarse los ciclos formativos ya adaptados a la nueva regulación establecida por la LOIFP, para culminar esa implantación en el curso 2025-2026 (art. 11), momento en el que se extinguirán los currículos correspondientes de los actuales ciclos formativos.

Comoquiera que el citado RD 278/2023 deja a la planificación de cada Administración educativa decidir qué ciclos formativos habrán de comenzar a implantarse en el año académico 2023-2024, quizás sería conveniente reconsiderar la oportunidad de implantar ahora estas enseñanzas, que responden a un currículo básico llamado a extinguirse en breve. Y es que, una vez establecido con carácter básico el calendario de implantación del nuevo sistema, puede deducirse que el currículo que se pretende aprobar mediante el Proyecto sometido a consulta tendrá una corta vigencia, dado que, una vez se establezcan por el Estado los elementos básicos del currículo ya adaptados a la nueva regulación de la Formación Profesional, lo que habrá de hacer en un corto espacio de tiempo para cumplir con el calendario fijado, la Administración regional vendrá obligada a dictar un nuevo currículo de desarrollo de aquéllos, que habrá de sustituir al que ahora pretende aprobarse.&#x a0;

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 (artículo 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar l a 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 de los centros o de concertar el uso de otras ajenas, 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 un extracto de secretaría ni de la preceptiva copia autorizada del proyecto de Orden, 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 allí se recoge con el número 17. En consecuencia, 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, han de realizarse ahora las siguientes observaciones:

- En el primer párrafo de la parte expositiva debe corregirse la referencia al Estatuto de Autonomía, para adecuarla a la denominación oficial de la norma: "*Estatuto de Autonomía para* (no *de*) *la Región de Murcia*".

- En el último párrafo de la parte expositiva, que precede de forma inmediata a la fórmula promulgatoria, se justifica el sometimiento de la futura norma a los principios de buena regulación. Sin embargo, la relativa al principio de proporcionalidad ha de modificarse para adecuarse a la definición que de éste realiza el artículo 129.3 LPACAP. En efecto, se señala en el Proyecto que se ajusta al principio de proporcionalidad "*ya que se regula mediante orden*". Resulta insuficiente e inadecuado considerar que esta lacónica referencia al rango formal de la norma es determinante del cumplimiento del principio de proporcionalidad, que, de conformidad con el indicado precepto legal, exige que la iniciativa normativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras mediadas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los ciudadanos. La trascendencia sustantiva de estos ex tremos de la regulación no permite entenderlos justificados por una mera referencia al rango formal de la disposición.

Por otra parte, al final de este párrafo debe incluirse la preposición "de" entre los términos "*conocimiento*" y "*la norma*".

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.- No se formulan objeciones de carácter esencial al contenido del Proyecto, que cabe entender ajustado al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en la Consideración tercera de este Dictamen que, de incorporarse al texto, redundarían en su mejora.

No obstante, V.E. resolverá.