



Dictamen nº 131/2023

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 17 de abril de 2023 (COMINTER 98242), sobre Proyecto de Orden de modificación currículos de Grado Medio de Calzado y Complementos de Moda y Confección de moda (exp. 2023_114), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, se elabora un borrador de Orden de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, por la que se modifican los currículos de los ciclos formativos de grado medio de “Calzado y complementos de moda” y “Confección y moda” en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se acompaña en el expediente de la siguiente documentación:

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de 19 de diciembre de 2022, que, en sus diversos apartados, analiza el escenario normativo en el que se inserta la futura disposición y justifica la modificación normativa que se propone realizar en los siguientes términos:

“Desde la implantación en nuestra región de los ciclos formativos de grado medio de “Calzado y complementos de moda” y “Confección y moda”, se ha evidenciado la necesidad de reorganizar la distribución horaria de los actuales currículos de ambos ciclos formativos. (...) Los currículos de los títulos de estos dos ciclos formativos referidos en el párrafo anterior, pertenecientes a la familia profesional Textil, Confección y Piel, tienen un significativo número de módulos profesionales comunes, por lo que se va a optar por configurar un primer curso común a ambos títulos. Con ello, se facilita al alumnado de Formación Profesional la posibilidad de obtener dos titulaciones, de modo que quien lo deseé, una vez obtenido un título, pueda acceder directamente al segundo curso del otro ciclo formativo para así obtener ambas titulaciones”.

Para lograr este objetivo se procede a pasar sendos módulos de segundo a primer curso y de primero a segundo, con una adaptación horaria, dado que *“en primer curso la formación en el centro educativo se desarrolla a lo largo de 3 trimestres, mientras en segundo curso solo son dos trimestres”*.

Para hacerlo, es necesario modificar las normas que establecen dichos currículos en el ámbito regional, a saber, la Orden de 28 de marzo de 2019, de la misma Consejería, por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Calzado y Complementos de Moda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y la Orden de 29 de mayo de 2019, 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 Confección y Moda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Justifica la Memoria, 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 efectuó el 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), que dio lugar a cuatro aportaciones formuladas por un ciudadano.

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 modificación de los currículos redundará en beneficio de la realidad social y económica, pues para el alumnado que desee estudiar y titular en estos dos ciclos formativos se reduce el tiempo de estudio de cuatro a tres cursos académicos.

En relación con el impacto por razón de género, sostiene la MAIN que la futura disposición carece de efectos susceptibles de producir o incrementar desigualdades por razón de género.

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.

- Informe de resultados de 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 19 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.
- Una nueva versión de la MAIN, fechada el 17 de febrero de 2023, y otro ejemplar del Proyecto que el índice de documentos del expediente identifica como "v2" (documento número 14).

SEGUNDO.- Sometido el borrador al informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente, es evacuado el 2 de marzo de 2023 en sentido favorable al Proyecto, sin llegar a efectuar reparo o sugerencia alguna.

El informe cuenta con el visto bueno de la Vicesecretaría.

TERCERO.- El 3 de marzo de 2023 se incorpora al expediente una nueva versión de la MAIN y otro ejemplar del Proyecto que ahora se denomina como "v3" (documento 18).

CUARTO.- Recabado el informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se emite el 27 de marzo de 2023 con el número 3/2023, en sentido favorable al Proyecto. Formula una observación crítica de carácter general acerca de las modificaciones normativas, pero que no conlleva alteración o sugerencia de cambio de redacción de preceptos concretos del Proyecto.

QUINTO.- Consta en el expediente una nueva versión de la MAIN fechada el 31 de marzo de 2023, y un nuevo ejemplar del Proyecto, identificado en el índice de documentos como "v4" (documento número 23).

SEXTO.- En tal estado de tramitación, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 17 de abril de 2023.

SÉPTIMO.- El 18 de abril, la Secretaría General de la Consejería consultante remite un ejemplar del Proyecto acompañado de una diligencia para hacer constar que es "*el último texto*" del mismo.

Contiene el Proyecto una parte expositiva innominada, dos artículos y una disposición final.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

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

La doctrina del Consejo Jurídico acerca de los indicados extremos ha sido establecida en los ya muy numerosos dictámenes que este Órgano Consultivo ha evacuado en relación con los proyectos de Orden por los que se procedía a aprobar los diferentes currículos de ciclos formativos de Formación Profesional (por todos, el 292/2021), doctrina a la que cabe remitirse, ya que resulta plenamente extensible al Proyecto normativo objeto de

la actual consulta, que pretende modificar dos de dichas Órdenes de currículo mediante la reorganización de algunos de los módulos que conforman las enseñanzas, en orden a facilitar a los alumnos la obtención de ambos títulos con una reducción del tiempo necesario para ello.

En cuanto al marco normativo y como novedad respecto del contemplado en el indicado Dictamen 292/2021, ha de señalarse que el 21 de abril de 2022 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.

El grado D del nuevo Sistema de Formación Profesional se corresponde con los ciclos formativos de Formación Profesional que forman parte del sistema educativo español en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

La LOIFP remite (art. 13.2) la regulación de los currículos de los ciclos formativos a lo establecido en la LOE, si bien introduce determinados cambios en los ciclos formativos, afectando incluso a su estructura (art. 45) y posible duración. En cualquier caso, el desarrollo curricular que pueden realizar las Comunidades Autónomas está totalmente condicionado por la previa definición de los elementos básicos del currículo que ha de realizar el Estado, de modo que 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 desarrollo curricular al currículo básico vigente en cada momento. Así, 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.

En este contexto normativo y hasta que se proceda al indicado desarrollo reglamentario, han de considerarse vigentes, no sólo el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, sino también los reales decretos de establecimiento de cada título y los desarrollos curriculares efectuados a su amparo por las Administraciones educativas. Así, y como referencia específica a los ciclos formativos cuyos currículos autonómicos son objeto de modificación por el Proyecto sometido a consulta, las órdenes que los desarrollan y los reales decretos que establecen los aspectos básicos o enseñanzas mínimas de cada título son los que a continuación se enumeran:

a) Orden de 28 de marzo de 2019, 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 Calzado y Complementos de Moda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Real Decreto 257/2011, de 28 de febrero, por el que se establece el título de Técnico en Calzado y Complementos de Moda y se fijan sus enseñanzas mínimas.

b) Orden de 29 de mayo de 2019, 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 Confección y Moda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Real Decreto 955/2008, de 6 de junio, por el que se establece el título de Técnico en Confección y Moda y se fijan sus enseñanzas mínimas.

Cabe recordar que los elementos básicos del currículo 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.

Por otra parte, la distribución de los módulos profesionales entre los dos cursos académicos de duración de estos ciclos formativos, así como el número de horas de formación que se asigna a cada uno de ellos, sin perjuicio de las precisiones que se realizan más adelante, no forman parte de los elementos básicos del currículo o de sus enseñanzas mínimas, sino que supone el ejercicio de la labor de desarrollo curricular y ordenación de las enseñanzas que corresponde a las diferentes Administraciones educativas.

Esa ordenación ha de hacerse, en todo caso, con respeto a las normas básicas (art. 8 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo), entre las cuales, y por lo que trasciende al Proyecto ahora sometido a consulta, destaca el número de horas que según las normas de establecimiento de cada título ha de dedicarse a los contenidos básicos en ellas fijados para cada módulo profesional. Examinada la nueva asignación horaria que se efectúa para cada módulo profesional, se advierte que el número de horas correspondiente a cada uno de ellos es muy superior al establecido por los reales decretos de establecimiento de título, por lo que en principio no se advierte un incumplimiento de la exigencia básica contenida en el artículo 6.4 LOE, en cuya virtud las enseñanzas mínimas requerirán el 60 por ciento de los horarios escolares en Comunidades Autónomas como la nuestra que carece de lengua cooficial.

Tampoco aprecia este Consejo Jurídico obstáculo en la normativa básica para la reorganización de las enseñanzas correspondientes a los ciclos formativos afectados, pues responde de hecho a una de las ideas fuerza o principios de la reforma del Sistema de la Formación Profesional, cual es el carácter modular de las enseñanzas y la posibilidad de capitalizar por parte de los alumnos aquéllas ya superadas y acreditadas para la obtención de los diversos títulos, flexibilizando los itinerarios para adaptarlos a cada persona, como establece el artículo 3.1, letra e) LOIFP, al señalar entre los principios del indicado sistema, el de “*flexibilidad y modularidad de ofertas de formación acreditables y acumulables en un continuo de formación conducente a diversos niveles de acreditaciones, certificados y titulaciones*”.

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, sin perjuicio de señalar las limitaciones de los informes de impacto económico y presupuestario que se contienen en la MAIN, observación que se viene realizando de forma constante por el Consejo Jurídico en los sucesivos proyectos de currículo que se someten a consulta, y que se han intentado justificar en el mismo documento.

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 del preceptivo extracto de secretaría, expresivo de los hitos más relevantes del procedimiento de elaboración reglamentaria.

TERCERA.- Observaciones al texto.

I. Al título de la disposición.

De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y que son aplicadas por la Administración regional en defecto de directrices propias, el título de una norma modificativa como la que es objeto de este Dictamen ha de indicar el título de las disposiciones modificadas (Directriz 53), lo que no se cumple en el supuesto sometido a consulta.

En consecuencia, el título de la futura norma ha de incluir la denominación oficial de las dos órdenes de aprobación de currículo que ven alterada su redacción.

II. A la parte expositiva.

En el último párrafo, 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 extremos 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”.

III. A la parte final.

No se aprecian razones de urgencia que justifiquen la inmediata entrada en vigor de la norma, con sacrificio del período ordinario de *vacatio legis* de 20 días, establecido por el artículo 2.1 del Código Civil y por el 52.5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

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 observaciones de carácter esencial.

TERCERA.- De trasladarse al texto proyectado las observaciones contenidas en este Dictamen, redundarían en su mejora técnica.

No obstante, V.E. resolverá.