



Dictamen nº 299/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de octubre 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 11 de septiembre de 2023 (número de COMINTER 212995), sobre Proyecto de Orden por la que se establece el Currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al Título Técnico de Superior en Formación para la Movilidad Segura y Sostenible (exp. 2023_288), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Atención a la Diversidad, Innovación y Formación Profesional elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo, por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Formación para la Movilidad Segura y Sostenible 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 17 de abril de 2023, que, en sus diversos apartados, analiza el escenario normativo en el que se inserta la futura disposición y motiva 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 (LPAC), sin que conste aportación ciudadana alguna. Indica, también, que el trámite de audiencia se canaliza a través del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional, en el que se integran las organizaciones y asociaciones cuyos derechos e intereses legítimos pueden verse afectados por la futura norma.

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"*.

La Memoria incorpora, asimismo, informes de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinqueis 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 Transparencia y Participación Ciudadana, 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 Atención a la Diversidad, Innovación y Formación Profesional eleva, el 17 de abril de 2023, al titular de la Consejería de adscripción para la aprobación del Proyecto normativo como Orden.
- MAIN intermedia, de 27 de abril de 2023, 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 25 de mayo de 2023 en sentido favorable al Proyecto.

TERCERO.- Recabado el informe del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se emite el 17 de julio de 2023 con el número 7/2023, en sentido favorable al Proyecto, formulando diversas observaciones, que son valoradas en una nueva versión de la MAIN fechada el 5 de septiembre de 2023, e incorporadas en su mayoría al texto, dando así lugar a una nueva redacción del Proyecto, que consta en el expediente como documento número 16 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 Formación para la Movilidad Segura y Sostenible"; II, "Estructura del módulo profesional de inglés técnico para Formación para la Movilidad Segura y Sostenible, 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 7 de septiembre de 2023 evaca 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 11 de septiembre de 2023.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen se solicita con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al estimar que el Proyecto sometido a consulta es una disposición de carácter general que constituye desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.

Como ya indicaba este Órgano Consultivo en la Memoria del año 2000, la inclusión de los proyectos de reglamentos en el citado artículo viene condicionada, esencialmente, a que vayan dirigidos a desarrollar una Ley de la Asamblea Regional o, como en el presente supuesto, la legislación básica del Estado, situándonos así en la categoría de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo o aplicación de ley. El Tribunal Supremo ha indicado respecto de estos reglamentos que son todos aquellos que se convierten en complemento indispensable de la norma que desarrollan, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida por ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y, en general, del ordenamiento jurídico, revistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

En el Proyecto sometido a consulta concurren las notas que lo caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que el objeto de la norma proyectada es el establecimiento, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, del currículo de un ciclo formativo correspondiente a un título de Formación Profesional, en cumplimiento del mandato establecido por el artículo 7.2 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (RDSFP). Nos encontramos, pues, con un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la norma básica, carácter que corresponde al indicado precepto en virtud de lo establecido en la Disposición final sexta RDSFP.

El reglamento proyectado, además, se configura como instrumento regulador esencial del Sistema Educativo, en tanto que escalón necesario en el proceso de progresiva concreción de los elementos que lo configuran.

Finalmente, no es óbice para la consideración del Proyecto como reglamento ejecutivo que éste sea un desarrollo directo, no tanto de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), como del real decreto por el que se establece el título y se fijan sus enseñanzas mínimas, dado que el carácter de básico resulta inmanente a dicho Reglamento estatal, al ser el resultado del mandato que los artículos 6.3, 6 bis.1, c) y 39.6 LOE dirigen al Gobierno para establecer las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como el currículo básico o enseñanzas mínimas de cada una de ellas, que garantiza una formación común y la validez de los títulos correspondientes.

En cualquier caso, de forma invariable, los reales decretos de establecimiento de títulos de Formación Profesional establecen de modo expreso, en sus disposiciones finales su condición de norma básica. Como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la noción material de lo básico posibilita que disposiciones de rango formal inferior a ley contengan normas de tal carácter, permitiendo, en definitiva, considerar el texto sometido a consulta como desarrollo de legislación básica estatal y el dictamen solicitado como preceptivo.

SEGUNDA.- Marco normativo y competencial. Habilitación reglamentaria.

I. Marco normativo estatal.

1. La ordenación general de la Formación Profesional.

El Consejo Jurídico ya ha evacuado decenas de dictámenes en relación con proyectos normativos de currículo de títulos de Formación Profesional de grado medio y superior, en los que ha ido dejando constancia de la evolución normativa de la Formación Profesional en el ámbito educativo y de las reformas que se han ido sucediendo en su régimen a lo largo de los años.

En el año 2023 se han aprobado y entrado en vigor dos hitos normativos que alteran de forma sustancial el marco regulador de la Formación Profesional en el ámbito educativo.

Así, en primer lugar y como ya indicábamos en nuestro Dictamen 129/2023, 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 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 estos 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, constituido, en el momento de entrada en vigor de la indicada Ley Orgánica, por el hoy derogado Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo (RDFP), y por los diversos reales decretos de establecimiento del título y fijación de aspectos básicos del currículo.

2. La Formación Profesional en el sistema educativo.

El artículo 39 LOE, señala que la regulación contenida en dicha Ley Orgánica se limita a la Formación Profesional inicial integrada en el sistema educativo, que comprende los ciclos formativos de grado básico, de grado medio y de grado superior, con una organización modular, de duración variable y contenidos teórico-prácticos adecuados a los diversos campos profesionales.

Dispone la Ley Orgánica de Educación, asimismo, que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de Formación Profesional, así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas (art. 39.6 LOE), currículo que se ajustará a lo previsto en el artículo 6 LOE.

La reforma operada en la LOE por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, incide en la regulación legal básica en materia de currículos de todas las enseñanzas y, en particular, sobre los de la Formación Profesional. Así, de conformidad con el artículo 6.1 LOE, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en dicha Ley, con la

explícita previsión relativa a las enseñanzas de formación profesional, de considerar parte del currículo los resultados de aprendizaje.

El artículo 6.3 LOE atribuye al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la competencia para fijar, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las “enseñanzas mínimas”, recuperando un concepto que había desaparecido de la LOE con ocasión de la reforma de 2013. Para la Formación Profesional, el Gobierno fijará también los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

Tales enseñanzas mínimas requerirán el 60 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que, como la nuestra, no tienen lengua cooficial.

A las Administraciones educativas les corresponde establecer el currículo de las distintas enseñanzas, del que formarán parte los aspectos básicos antes señalados, exigencia ésta que vuelve a establecerse con carácter expreso, tras su supresión en la reforma de 2013.

Estas previsiones, en lo relativo a la distribución de competencias entre Gobierno de la Nación y Administraciones educativas, se reiteran y explicitan en el artículo 6 bis LOE, en cuya virtud corresponde al primero, entre otras, la fijación de las enseñanzas mínimas (art. 6 bis, 1, c), mientras a las segundas les incumbe *“el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”* (art. 6 bis, 3).

El RDFP, por su parte, definía en su artículo 9 la estructura de los títulos de formación profesional, que comprende los siguientes extremos: identificación, perfil profesional, entorno profesional, prospectiva del título en el sector o sectores, enseñanzas del ciclo formativo, correspondencia de los módulos profesionales con las unidades de competencia, parámetros básicos de contexto formativo para cada módulo, convalidaciones, exenciones y equivalencias, e información sobre los requisitos necesarios para el ejercicio profesional. Para los títulos de grado superior, también la modalidad y materias del Bachillerato que faciliten la admisión en caso de concurrencia competitiva.

El perfil profesional de cada título incluye, a su vez, la competencia general, las competencias profesionales, personales y sociales, las cualificaciones y, en su caso, las unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales incluidas en cada título (art. 7 RDFP).

Ha de señalarse, no obstante, que este Real Decreto ha sido derogado en su totalidad por el segundo de los hitos normativos a que antes hacíamos referencia, el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (RDSFP), y que adapta las enseñanzas de la Formación Profesional del sistema educativo a lo establecido en la LOIFP. Por lo que atañe a los currículos de los títulos de Formación Profesional, reitera que las Administraciones educativas establecerán los currículos correspondientes, respetando las atribuciones competenciales establecidas en el artículo 6 LOE, y de acuerdo con lo prescrito por la LOIFP, por el propio RD 659/2023, de 18 de julio, y por el resto de los desarrollos normativos del Sistema de Formación Profesional. En todo caso, se respetarán siempre todos los elementos contemplados en el currículo básico (art. 7.2), cuya fijación corresponde al Ministerio de Educación y Formación Profesional (art. 82).

Asimismo, se prevé que las Administraciones educativas podrán ampliar la duración horaria de cada módulo profesional establecida con carácter básico, respetando la duración general prevista para la oferta formativa, e incorporar módulos profesionales complementarios que no podrán suponer más del 10 % de la configuración final del currículo, ni reducir la duración total prevista dedicada al desarrollo del currículo prescriptivo (art. 7.5).

Se indica, también, que las Administraciones educativas podrán introducir contenido adicional en los módulos y se regula en detalle la estructura de los ciclos formativos de grado medio y superior, de acuerdo con la establecida en la LOIFP, que distingue entre una parte troncal y otra de optatividad (arts. 95 y siguientes). Se establece, asimismo, el currículo básico de los módulos asociados a las habilidades y capacidades transversales, y a la orientación laboral y el emprendimiento pertinentes para el conocimiento de los sectores productivos y para la madurez profesional, que habrán de contemplarse en la parte troncal de ciclo, mientras que los módulos profesionales del Catálogo Modular de Formación Profesional asociados a los estándares de competencia profesional quedarán definidos en la normativa de establecimiento del título y de los elementos básicos del currículo (arts. 96 y 97). La duración de los ciclos formativos podrá ser de dos o tres años académicos (art. 103).

En cualquier caso, la Disposición transitoria segunda del RD 659/2023, de 18 de julio, establece que “*hasta tanto no se proceda reglamentariamente a su modificación, permanecerá vigente la ordenación de los títulos de formación profesional básica, de grado medio o de grado superior recogida en cada uno de los reales decretos por los que se establecen*”.

Expuesto el marco normativo existente en la materia, cabe señalar que, 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 174/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el título de Técnico Superior en Formación para la Movilidad Segura y Sostenible y se fijan los aspectos básicos del currículo. 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 2022-2023, conteniendo la MAIN una sucinta motivación acerca de las razones por las que no se llevó a efecto dicha previsión, demorándose hasta el curso 2024-2025. No obstante, ha de considerarse que, 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.

De conformidad con el Real Decreto 278/2023, de 11 de abril, en el curso 2024-2025 ha de completarse la implantación del primer curso de todos los ciclos formativos ya adaptados a la nueva regulación establecida por la LOIFP, proceso que deberá haberse completado 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 a partir del 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 aprobar se.

II. Competencia de la Comunidad Autónoma y remisiones expresas a su actuación normativa en la legislación básica estatal.

1. La competencia de la Administración regional para fijar el currículo de los distintos ciclos formativos de la Formación Profesional inicial en el sistema educativo deriva del artículo 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen. De forma más concreta, y aunque no constituya propiamente una norma atributiva de competencias, el Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria, en su Anexo prevé, entre las funciones que se traspasan, la aprobación del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

2. Junto a la habilitación normativa de carácter genérico realizada por la Disposición final sexta LOE, a favor de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus previsiones, existen otras de carácter específico para que por las Administraciones educativas se establezcan los correspondientes currículos (6.5 LOE y 7.2 y 97.2 RDSFP) y se incorporen módulos profesionales (art. 45.3 LOIFP), ya sean de los incluidos en el Catálogo Modular de Formación Profesional (art. 7.5, letra b, RDSFP) o módulos de formación no asociada al Catálogo Nacional de Ofertas Formativas (art. 7.5, letra c, RDSFP); adaptar la duración de los ciclos formativos (art. 103 RDSFP) y ampliar la duración horaria de cada módulo profesional establecida con carácter básico (art. 7.5, letra a, RDSFP).

III. La citada distribución competencial encuentra amparo, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 132/2014, en la Constitución (art. 149.1, 30^a) y en la jurisprudencia constitucional. Así, señala que:

"...en Sentencia 184/2012, el Tribunal (Constitucional) afirma que en materia de enseñanza al Estado le corresponde, "además de la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, fijación de las enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4, reiterado en la STC 330/1993, de 12 de noviembre, FJ 3)". Asimismo, señala el Tribunal Constitucional que "también hemos reconocido que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la programación general de la enseñanza a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11)".

(...)

En la STC 212/2012, se señalaba que "ya en la Sentencia 88/1983 afirmamos que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas (FJ. 3). Tampoco ahora se aprecia que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (artículo 8.3) (...) De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba" (FJ 4). A lo que cabe añadir que, conforme a lo declarado por la Sentencia 111/2012, "es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3...)".

Corolario de lo expuesto es que la Administración regional cuenta con competencia material suficiente para establecer el currículo del ciclo formativo objeto de la consulta.

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.

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 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 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 16. En consecuencia, sobre dicho texto se evaca este Dictamen.

CUARTA.- 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:

- El módulo profesional código 1652 se denomina en el real decreto de establecimiento del título y fijación de las enseñanzas mínimas como “*Organización de la formación de las personas conductoras*”, y así se denomina también en el Anexo III del Proyecto objeto de este Dictamen. Sin embargo, en su Anexo I se modifica la denominación del módulo, que pasa a ser la de “*Organización de la formación de conductores*”.

Ya señalamos *supra* que, de conformidad con el artículo 6.5 LOE, los currículos que aprueben las Administraciones educativas han de integrar los elementos básicos fijados por el Estado en las respectivas normas de establecimiento de título, como garantía de una mínima homogeneidad de la formación. El artículo 7.2 RDSFP insiste en que, en la elaboración de los currículos por parte de las Administraciones educativas, “*en todo caso, se respetarán siempre todos los elementos contemplados en el currículo básico*”. Entre esos elementos básicos, se encuentran los módulos profesionales (art. 83 RDSFP), siendo su denominación un componente fundamental, en la medida en que permite, junto con la codificación también establecida en el real decreto de establecimiento de título, la plena identificación del módulo. De ahí que no proceda alterar la denominación básica del módulo profesional en el Anexo I del Proyecto, que habrá de ajustarse a la establecida en las enseñanzas mínimas.

Esta consideración reviste carácter esencial.

Del mismo modo, en la denominación del módulo profesional código 1658, “*Didáctica de la formación para la seguridad vial*”, en el Anexo I del Proyecto se ha omitido el artículo “*la*” entre “*didáctica de*” y “*formación*”, lo que ha de ser corregido.

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.- Reviste carácter esencial la observación efectuada en la Consideración cuarta a la denominación del módulo profesional 1652.

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

No obstante, V.E. resolverá.

