

Expediente Núm. 198/2012
Dictamen Núm. 232/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de julio de 2012, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente acuerdo:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 11 de julio de 2012, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Proyectos de Edificación.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se enuncian las normas en las que encuentra fundamento el Decreto en elaboración, concretamente la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por

el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo; el Real Decreto 690/2010, de 20 de mayo, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Proyectos de Edificación y se fijan sus Enseñanzas Mínimas, y el artículo 18 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Se cierra este preámbulo con una invocación expresa a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, cuyos principios fundamentales se tratan de plasmar en la regulación del currículo del ciclo formativo objeto del proyecto de Decreto.

La parte dispositiva del proyecto se compone de seis artículos, todos ellos titulados, relativos, respectivamente, al "objeto y ámbito de aplicación"; a la "identificación, perfil profesional, entorno profesional y prospectiva del título en el sector o sectores"; a los "objetivos generales"; a la "estructura y organización del ciclo formativo"; al "currículo", y al "profesorado".

Se incluyen en la norma cuya aprobación se pretende cuatro disposiciones adicionales, referidas, respectivamente, a la "oferta a distancia del ciclo formativo", a la "atribución docente para el módulo profesional de Lengua extranjera para uso profesional en la familia profesional de Edificación y Obra Civil", a la "accesibilidad universal en las enseñanzas del currículo" y al "desarrollo del currículo"; dos disposiciones transitorias, regulando, la primera de ellas la "implantación de las enseñanzas del ciclo formativo" y, la segunda, la "autorización para impartir las enseñanzas del ciclo formativo", y dos disposiciones finales, la primera de las cuales contiene una "autorización para el desarrollo normativo" y la segunda alude a la "entrada en vigor".

Completan el proyecto de Decreto dos anexos, dedicados a la "duración de los módulos formativos y adscripción por cursos" y al "currículo de los módulos profesionales".

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma se inicia mediante Resolución del titular de la entonces Consejería de Educación y Ciencia de 26 de mayo de 2011.

Obra en el expediente un informe, suscrito el día 6 de mayo de 2011 por el Jefe del hoy suprimido Servicio de Ordenación Académica, Formación del Profesorado y Tecnologías Educativas, dependiente de la entonces existente Dirección General de Políticas Educativas, Ordenación Académica y Formación Profesional, con el visto bueno de su titular, en el que se recogen los antecedentes normativos de la regulación que aborda el Decreto proyectado y se sintetizan sus objetivos esenciales, y dos informes del mencionado Jefe de Servicio, de 20 de mayo de 2011, el primero proponiendo la tramitación de urgencia, dado que “el currículo y el horario del presente ciclo deberán aplicarse a partir del mes de septiembre del año académico” 2011-2012, y el segundo sobre la innecesariedad del trámite de información pública.

El día 27 de mayo de 2011, el titular de la entonces Consejería de Educación y Ciencia dicta Resolución en la que ordena aplicar la tramitación de urgencia al procedimiento para la elaboración del presente Decreto, teniendo en cuenta que habrá de implantarse en el “año académico 2011-2012”.

Se incorporan al expediente la memoria justificativa, la tabla de vigencias y la memoria económica, todo ello suscrito el día 1 de junio de 2011 por el referido Jefe del Servicio de Ordenación Académica, Formación del Profesorado y Tecnologías Educativas.

El texto de la norma proyectada se remite, el día 2 de junio de 2011, al Consejo Escolar del Principado de Asturias y al Consejo de Asturias de la Formación Profesional, solicitándose la emisión de informe con carácter de urgencia por los respectivos órganos.

El Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en su sesión de fecha 29 de junio de 2011, “aprueba por unanimidad” el proyecto de Decreto,

al considerar que “está ajustado a lo previsto en las normas y responde a las necesidades de cualificación de los sectores socioproductivos de su entorno”.

Por su parte, el Pleno del Consejo de Asturias de la Formación Profesional emite, con fecha 5 de julio de 2011, el informe solicitado, considerando que “la norma se ajusta, en cuanto al fondo, a los contenidos y a los límites establecidos en la normativa orgánica y básica estatal”.

Mediante escrito de 4 de julio de 2011, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente se remite un texto del proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que formulen en el plazo de cinco días las observaciones que estimen oportunas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias). Con la misma fecha, se solicita el preceptivo informe a la Dirección General de Presupuestos de la entonces Consejería de Economía y Hacienda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

El día 13 de julio de 2011, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria emite, con el conforme de la Directora General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda, el informe requerido.

Mediante escrito de 14 de julio de 2011, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda traslada a su homónima de la Consejería de Educación y Ciencia dos observaciones de índole técnica, formuladas por la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa II.

Con fecha 11 de agosto de 2011, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora elabora un informe en relación con la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. En el mismo,

además, se especifica la aceptación de las observaciones realizadas por la Consejería de Economía y Hacienda, informándose favorablemente a efectos de su remisión al Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 17 de octubre de 2011, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión el día 18 del mismo mes, señalando que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

Sin que se documenten otros trámites, el procedimiento de elaboración de la norma se paraliza hasta que, con fecha 29 de junio de 2012, la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa remite al Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa un informe “sobre la implantación e impacto económico de trece Decretos”, entre los que se encuentra el proyecto que dictaminamos.

En cuanto al estado de tramitación e implantación, precisa que “por diversas circunstancias” no fue culminada, pese a lo cual, dictada por el titular de la Consejería competente una “Resolución sobre grupos y enseñanzas para el próximo curso 2011-2012, que incluía los nuevos ciclos formativos que se iban a implantar entre los que se encontraba el ciclo objeto de este informe”, se impartieron efectivamente las enseñanzas relativas al mismo durante ese periodo lectivo. Por ello, señala que “la realidad ha superado al legislador, dándose una situación fáctica que solo se puede resolver con la aprobación del Decreto, dado que de lo contrario el alumnado que ha venido cursando el primer curso de estas enseñanzas sería clara e injustamente perjudicado”.

Respecto a las “implicaciones económicas de la implantación”, indica que la aprobación no supone incremento alguno de gastos corrientes o de inversión del presupuesto autonómico, recalcando que el ciclo formativo regulado “sustituye” al anterior, ya implantado.

Con fecha 4 de julio de 2012, el Jefe del Servicio de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Sector Público, con el visto bueno del Director

General de Presupuestos y Sector Público, confirma, en cuanto a la repercusión económica del Decreto, lo informado por la Dirección General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa de la Consejería instructora.

Con fecha 5 de julio de 2012, el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería instructora emite, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, un "informe complementario sobre modificaciones en las propuestas relativas a proyectos de Decreto sobre diversos currículos (...) de Formación Profesional, así como sobre las memorias económicas de dichos expedientes". En él se realiza un resumen de la tramitación efectuada, aclarando que el transcurso del tiempo sin que fueran objeto de aprobación fue debido "al desencuentro entre los órganos actuantes sobre los aspectos relativos a las repercusiones económicas de las normas propuestas". A su vez, subraya la necesidad de proceder a su actualización, a la vista del tiempo transcurrido desde que el proyecto fuera sometido a informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 17 de octubre de 2011.

Finalmente, el proyecto de Decreto fue informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el día 5 de julio de 2012, según certifica la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de julio de 2012, registrado de entrada el día 17 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Proyectos de Edificación, significando la urgencia del mismo, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se establece el currículum del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Proyectos de Edificación. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". En la orden de remisión se motiva la urgencia del mismo en la necesidad de aplicar el currículum en el curso académico 2011-2012. En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles dispuesto en el artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, reguladora de este organismo, para las consultas en las que se invoquen motivos de urgencia.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el curso del procedimiento, el proyecto de Decreto se ha sometido al preceptivo informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de

diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias. Asimismo, se ha solicitado informe del Consejo de Asturias de la Formación Profesional, al amparo de lo dispuesto en el artículo 2.e) del Decreto 78/2000, de 19 de octubre, por el que se regula el Consejo de Asturias de la Formación Profesional, y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones. También se han incorporado al expediente las pertinentes memorias e informes. Consta la emisión de informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación de la norma que se pretende aprobar y, singularmente, y habida cuenta de las vicisitudes experimentadas durante la tramitación del proyecto -descritas en sendos informes de la actual Dirección General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa y en el informe complementario emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora-, ha sido objeto de informe en dos ocasiones por la Dirección General competente en materia de presupuestos y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. Visto lo anterior, y salvo en lo que se refiere a la paralización del procedimiento de elaboración de la norma, reflejada en los antecedentes, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo establecido en el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía, competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

El artículo 149.1.30.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la "Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".

En el ámbito de la competencia estatal, el artículo 39, apartado 6, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala 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". Por su parte, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, en su artículo 10.1, dispone que la "Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1.30.^a y 7.^a de la Constitución y previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales".

El citado marco normativo se completó con la aprobación del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo. Conforme a lo previsto en esta norma se dictó el Real Decreto 690/2010, de 20 de mayo, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Proyectos de Edificación y se fijan sus Enseñanzas Mínimas. Esta disposición, que tiene carácter básico, contiene en su disposición final segunda un mandato dirigido a las Administraciones educativas, conforme al cual "implantarán el nuevo currículo de estas enseñanzas en el curso escolar 2011-2012. No obstante, podrán anticipar al año académico 2010-2011 la implantación de este ciclo formativo".

El Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, fue expresamente derogado con posterioridad, mediante el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación

Profesional del Sistema Educativo, que entró en vigor el día 31 de julio de 2011. La aplicabilidad de esta norma, según lo señalado en la disposición adicional primera, estaba contemplada para el curso 2012-2013, aunque a renglón seguido se permitía a las Administraciones educativas “anticipar la implantación de las medidas que consideren necesarias en los cursos anteriores”. La aprobación del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo, cuya entrada en vigor se produjo el día 22 de abril de 2012, alteró nuevamente el marco de la ordenación general de la formación profesional, al retrasar la aplicación de “todas las disposiciones contempladas en el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, a excepción de la disposición adicional séptima”, al “curso 2014-2015”, precisando que los “ciclos formativos de grado medio y superior cuya implantación estuviera prevista para el curso escolar 2012-2013 se implantarán en el curso escolar 2014-2015”, y autorizando, no obstante, a las Administraciones educativas para “anticipar la implantación de las medidas que consideren necesarias en los cursos anteriores”.

Por otro lado, el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, establece que las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional, lo que se reitera en el artículo 17.3 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo. Por su parte, el artículo 18.1 del Real Decreto citado dispone que las “Administraciones educativas tendrán en cuenta, al establecer el currículo de cada ciclo formativo, la realidad socioeconómica del territorio de su competencia, así como las perspectivas de desarrollo económico y social, con la finalidad de que las enseñanzas respondan en todo momento a las necesidades de cualificación de los sectores socioproductivos de su entorno, sin perjuicio alguno a la movilidad del alumnado”.

A la vista de lo expuesto, y sin perjuicio del reproche que merece la demora en la tramitación del proyecto de Decreto que analizamos, lo que obligó a la implantación efectiva del ciclo de formación profesional sin el amparo normativo suficiente, consideramos que, a tenor de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la parte expositiva.

A tenor de lo establecido en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de fecha 2 de julio de 1992, "el preámbulo responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta".

En el supuesto que analizamos no se cumplen tales criterios: en primer lugar, no se cita el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema

Educativo, y los pormenores de su aplicación, que ya hemos examinado. En segundo lugar, no se explica la necesidad de aplicar el Decreto cuyo proyecto dictaminamos a las enseñanzas impartidas durante el curso 2011-2012, ni se hace mención al hecho de que durante el referido curso se ha impartido el primer año del ciclo formativo de las mismas con el único amparo de la Resolución sobre grupos y enseñanzas para el curso 2011-2012.

II. Sobre la parte dispositiva.

Hemos de señalar que en el artículo 5 del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, denominado "currículo", se alude al artículo 17 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre. Dada la derogación expresa de esta norma, entendemos que debe sustituirse dicha cita por una remisión genérica a la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

III. Sobre la parte final del proyecto.

La disposición transitoria relativa a la implantación de las enseñanzas ordena la implantación del currículo en el año académico 2011-2012, que está a punto de finalizar, lo que supone dotar de eficacia retroactiva a la norma que se proyecta.

Al respecto, el informe suscrito por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa el día 29 de junio de 2012 da cuenta de la efectiva implantación del ciclo formativo, considerando que la situación que se da "solo se puede resolver con la aprobación del Decreto, dado que de lo contrario el alumnado que ha venido cursando el primer curso de estas enseñanzas sería clara e injustamente perjudicado". Entendemos que la eficacia retroactiva que se propone impide eventuales perjuicios, por lo que no resulta contraria al artículo 9.3 de la Constitución, que garantiza "la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".

En todo caso, convendría incluir en el título la referencia a dicha aplicación retroactiva, y adaptar la redacción de la disposición a las circunstancias concurrentes.

IV. Sobre los anexos.

Dado su contenido técnico y que reproducen la normativa básica, no se formulan observaciones de fondo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.