

Expediente Núm. 105/2013

Dictamen Núm. 120/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fuego, 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 13 de junio de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 16 de mayo de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto, a modo de preámbulo, en el que se enuncian las normas en las que encuentra fundamento la disposición que se pretende -Decreto 183/2012, de 8 de agosto, por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación

Profesional en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma, cuya primera modificación constituye el objeto de la presente propuesta-, con cita expresa de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y del Real Decreto 450/2010, de 16 de abril, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma y se fijan sus Enseñanzas Mínimas.

La propuesta de modificación del vigente Decreto 183/2012, de 8 de agosto, afecta a diversos apartados de su anexo II, y se justifica en que, “al ser el Real Decreto 450/2010, de 16 de abril, norma de carácter básico, de conformidad con lo dispuesto en su disposición final primera, resulta necesario modificar el Decreto 183/2012, de 8 de agosto, para adecuarlo, en algunos apartados, a lo establecido en la normativa estatal básica”.

La parte dispositiva del proyecto se compone de un artículo único, que lleva por título “Modificación del Anexo II del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, por el que se establece el currículo del ciclo formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma”, y de una disposición final única, sobre la “entrada en vigor”.

El proyecto incluye un anexo que comprende el texto de la modificación.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma se inicia mediante Resolución de 5 de diciembre de 2012, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, que por otra Resolución de la misma fecha ordena “la aplicación al procedimiento (...) de la tramitación de urgencia”.

Obran incorporados al expediente un anteproyecto de Decreto, una memoria justificativa, un informe para la tramitación urgente, una memoria económica y una tabla de vigencias, suscritos todos ellos el día 27 de noviembre de 2012 por el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa. En la memoria justificativa se explica, en los mismos términos que en el preámbulo, que la modificación del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, es

necesaria “para adecuarlo, en algunos apartados, a lo establecido en el Real Decreto 450/2010, de 16 de abril”. En la memoria económica se señala que la aprobación del Decreto “no supone incremento alguno de gastos corrientes ni de gastos de inversión del presupuesto del Principado de Asturias para el ejercicio 2012”.

El texto de la norma en elaboración se remite al Consejo de Asturias de la Formación Profesional y al Consejo Escolar del Principado de Asturias con fecha 10 de diciembre de 2012, solicitando la emisión de informe por los respectivos órganos.

El Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2012, considera que la propuesta “es adecuada en los términos en que está planteada”.

Con fecha 30 de enero de 2013, la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa elabora una nueva memoria económica en la que señala que el Decreto 183/2012 “no ha respetado, en algunos apartados, la literalidad del Real Decreto 450/2010, de 16 de abril, por el que se establece el título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma y se fijan sus enseñanzas mínimas, normativa básica de conformidad con su disposición final primera, resultando por tanto imprescindible su modificación en este sentido”, e indica que “las modificaciones propuestas no suponen ningún incremento de gasto respecto al (...) presupuestado para el desarrollo de estas enseñanzas ni en el ejercicio presupuestario de 2013 ni en los siguientes, puesto que la modificación afecta exclusivamente a aspectos académicos, no (...) a instalaciones, equipamientos, suministros o personal necesario para su desarrollo”. Concluye que “no supone incremento alguno de gastos corrientes ni de gastos de inversión del presupuesto del Principado de Asturias en el presente ejercicio ni en futuros ejercicios”.

El día 31 de enero de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector

Público, hace constar que “la presente propuesta de modificación del Decreto 183/2012 no supone gasto adicional alguno al expresamente previsto en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013, ni en los ejercicios siguientes, puesto que (...) afecta exclusivamente a aspectos académicos, no (...) a las instalaciones, equipamientos, suministros o personal necesario para su desarrollo”, lo que informa “a efectos económicos”.

En sesión celebrada el 19 de marzo de 2013, el Pleno del Consejo de Asturias de la Formación Profesional considera que la propuesta de modificación del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, “es adecuada en los términos (en) que está planteada” y que “puede someterse a la aprobación del órgano competente”.

La Secretaria General Técnica de la Consejería proponente remite, el día 1 de abril de 2013, el 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 cuatro 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.

Mediante oficios de 5 y 8 de abril de 2013, los Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías de Sanidad y de Agroganadería y Recursos Autóctonos, respectivamente, comunican a la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora la no formulación de observaciones en relación con esta norma.

El día 11 de abril de 2013, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia traslada a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte diversas observaciones en relación con el título, la parte expositiva y la parte dispositiva. Sobre la parte final del proyecto, manifiesta que “no se determina, para la entrada en vigor del decreto, qué razón de urgencia hace necesario que la misma se produzca el día siguiente al de su publicación en el BOPA. Se recomienda, en consecuencia, el empleo de la fórmula general”.

Con idéntica fecha, la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Hacienda y Sector Público indica que en el preámbulo de la norma “se fundamenta la necesidad de su aprobación en la adaptación a sendos Reales Decretos de carácter básico. Sin embargo, tales Reales Decretos (...) ya sirvieron de anclaje para la aprobación de los Decretos autonómicos que ahora se pretenden modificar sin que aquellos hayan sufrido modificación posterior alguna. Por ello, resulta inadecuado fundamentar una modificación normativa en el carácter básico de normas estatales cuando ese carácter ya existía en el momento de aprobar las normas originarias sin que aquellas hayan sido modificadas con posterioridad. Parece que las modificaciones ahora pretendidas consisten en subsanar meros errores de transcripción de los Reales Decretos, por lo que bien podrían encauzarse a través de una corrección de errores”.

El día 26 de abril de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte emite un informe sobre 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. Rechaza la observación planteada por la Consejería de Hacienda y Sector Público según la cual sería suficiente con una subsanación de errores, pues entiende que, “en el caso que nos ocupa, la modificación altera sustancialmente el contenido del decreto, al cambiar en el Anexo II, relativo al currículo de alguno de los módulos profesionales que hay que superar para la obtención del título de Técnica Superior o de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma, algunas de las competencias profesionales y los objetivos generales del ciclo formativo que se enumeran en los artículos 5 y 9 respectivamente del Real Decreto 450/2010, de 16 de abril, por el que se establece el título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma y se fijan sus enseñanzas mínimas./ No se trata por lo tanto de un mero error de hecho, sino de una rectificación de concepto que debe ser emprendida por el trámite de modificación de decreto”. Concluye que la norma

pretendida “se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación”.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 2 de mayo de 2013, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión de esa misma fecha, en la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de mayo de 2013, registrado de entrada el día 24 de ese mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

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 de primera modificación del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma. 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.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

Se somete a nuestra consideración un proyecto de Decreto por el que se pretende la modificación de otro anterior. La modificación de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Al expediente sometido a consulta se han incorporado, entre otros documentos, un anteproyecto y un informe que justifica su tramitación urgente, suscritos el día 27 de noviembre de 2012 por el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa. Sin embargo, en la Resolución de inicio, de fecha 5 de diciembre de 2012, no se hace ninguna referencia al órgano que realiza la propuesta. Observamos, igualmente, que alguno de los documentos que han de aportarse al procedimiento con posterioridad a la resolución de inicio, como es el caso de las memorias justificativa y económica, se unen al mismo anticipadamente. Al respecto, este Consejo Consultivo viene reiterando la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

En el curso del procedimiento, han emitido informe el Consejo Escolar del Principado de Asturias y el Consejo de Asturias de la Formación Profesional y han formulado observaciones las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. También consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente, por lo

que hemos de concluir que, al margen de lo anteriormente señalado, la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en el capítulo V de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Constituye el objeto del proyecto que se somete a nuestra consideración la modificación del anexo II del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, que se justifica en la necesidad de “adecuarlo, en algunos apartados, a lo establecido en la normativa estatal básica”.

La Consejería de Hacienda y Sector Público estima que la normativa estatal básica en la materia está contenida en el Real Decreto 450/2010, de 16 de abril, y que no ha sido objeto de ninguna modificación desde su publicación, por lo que no se ha producido una necesidad de adecuación nueva; por tanto, en el presente caso estaríamos, a su juicio, ante meros errores de transcripción de la normativa básica cuya subsanación no requeriría la aprobación de una modificación reglamentaria.

La Consejería proponente rechaza tal observación al entender que se trata de una modificación sustancial del contenido del Decreto, dado el cambio de algunas de las competencias profesionales y de los objetivos generales del ciclo formativo que se enumeran en los artículos 5 y 9, respectivamente, del Real Decreto 450/2010, de 16 de abril; conclusión que juzgamos más respetuosa con el carácter restrictivo con el que ha de interpretarse la posibilidad de acudir al procedimiento de corrección de errores.

En efecto, para que el recurso a tal procedimiento fuera posible, el error habría de ser ostensible, manifiesto e indiscutible, sin que para su apreciación fuera necesario acudir a interpretaciones jurídicas de las normas aplicables, y en el caso concreto que analizamos la consideración del error exige razonar previamente sobre la existencia de normativa básica cuya aplicación se habría desconocido por el Consejo de Gobierno.

En todo caso, aun aceptando que se hubiera producido un error material en la transcripción de los textos básicos, no debemos desconocer que el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de Ordenación del Diario Oficial “Boletín

Oficial del Estado” (de aplicación supletoria a falta de normativa propia autonómica por mor del artículo 149.3 de la Constitución), dispone en su artículo 26.2 que, en el supuesto de errores padecidos en el texto remitido para publicación, si se trata de “meros errores u omisiones materiales, que no constituyan modificación o alteración del sentido de las disposiciones o se deduzcan claramente del contexto (...), se salvarán por los organismos respectivos instando la reproducción del texto, o de la parte necesaria del mismo, con las debidas correcciones”. Sin embargo, precisa, en los demás casos, “y siempre que los errores u omisiones puedan suponer una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma, se salvarán mediante disposición del mismo rango”. En puridad, en estos supuestos no se trataría de aprobar un nuevo texto reglamentario distinto, modificativo del vigente, sino de rectificar el error padecido pero cumpliendo con la exigencia de llevarlo a cabo por una norma de igual rango que la rectificadora.

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 establecía la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo. Conforme a lo previsto en esta norma se dictó el Real Decreto 450/2010, de 16 de abril, por el que se establece el Título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma y se fijan sus Enseñanzas Mínimas, normativa de carácter básico de conformidad con su disposición final primera.

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 final 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 el curso 2011-2012”.

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 grado 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 8.2 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo, añadiendo su apartado 3 que las “Administraciones educativas tendrán en cuenta, al establecer el currículo de las enseñanzas reguladas en el presente real decreto, 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 socio-productivos de su entorno, sin perjuicio alguno a la movilidad del alumnado”, para lo que “se contará con la colaboración de los interlocutores sociales”.

En el marco normativo descrito, el Principado de Asturias aprobó el Decreto 183/2012, de 8 de agosto, por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior de Formación Profesional en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma; norma que es objeto de la modificación que se pretende.

A la vista de lo expuesto y de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, teniendo en cuenta que se pretende modificar un decreto, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

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.

II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos pretende adecuar el anexo II del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, a la normativa básica de aplicación, que se contiene en el Real Decreto 450/2010, de 16 de abril, ya citado. En la elaboración de aquella disposición, la Administración autonómica optó por incluir en un solo instrumento legal las prescripciones básicas y las que se derivan del ejercicio de la competencia autonómica en la materia, seguramente con el loable propósito de facilitar el manejo, en un único texto, de la regulación que resulta aplicable, y que debe cohonestar normas básicas con otras que no lo son.

Ahora bien, el empleo de esta técnica exige, como viene señalando este Consejo reiteradamente, que la normativa básica se transcriba literalmente, sin introducir modificaciones en la misma, y de forma que no exista posible confusión en cuanto a la naturaleza de cada uno de los contenidos normativos, para lo que deberá citarse qué parte corresponde a la transcripción. El respeto de estas reglas evita la vulneración de la normativa básica, garantiza que el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica se mantiene dentro de los límites que le son propios y facilita el control de ambos extremos.

Es indudable, en correcta técnica normativa, la dificultad que entraña respetar formalmente las relaciones entre normativa básica y autonómica de desarrollo o complemento en una disposición general como la que es objeto de modificación, y aunque resulta deseable, por pura economía y coherencia normativas y para dar una visión global del currículo, que todo este conjunto

normativo, dada la complejidad de sus anexos, se incluya en un único instrumento legal, su plasmación entraña, por su dificultad, un riesgo evidente de conculcar las reglas de técnica normativa que articulan las normas básicas y las de desarrollo, como ha sucedido en este caso, lo que justifica la modificación que se pretende.

Por ello, sugerimos a la Administración consultante que, con carácter general, al elaborar una disposición como la que ahora se pretende modificar, extreme el respeto a la normativa básica y, en la medida en que lo tolere la coherencia de un único instrumento legal, a su dicción literal. Si no fuera posible, debería valorarse la opción de elaborar un texto que se limite a desarrollar los contenidos propios de la norma autonómica y que incorpore la normativa básica mediante una simple remisión, aun cuando ello implicara sacrificar el *optimus* de coherencia normativa que proporciona la existencia de un instrumento legal único; coherencia que, sin embargo, no padecería en exceso en un supuesto como el presente, al ser el destinatario principal de la norma proyectada personal especializado.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

En la parte dispositiva del Decreto que se propone, observamos que se ha incluido un artículo único, que dispone la modificación del Decreto 183/2012, de 8 de agosto, y un anexo, en el que se contiene el texto de la modificación. Habida cuenta de que lo que se pretende es, precisamente, la modificación de diversos apartados del anexo II del Decreto 183/2012, esta modificación ha de estar reflejada en el artículo único del Decreto proyectado, al margen de que en la norma que se modifica se encuentre en el anexo. Es decir, que el texto del anexo del Decreto que se propone ha de ser el texto de su artículo único.

Por otra parte, consideramos que resulta superflua la rúbrica “única” de la disposición final.

En cuanto a la supresión de la *vacatio legis*, hemos señalado en anteriores ocasiones que en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma resulta contraria al principio de seguridad jurídica, debiendo quedar aquellos especificados en el preámbulo. No obstante, en este caso entendemos que, una vez se refleje en el mismo la verdadera justificación de la modificación que se propone, no resulta necesario motivar la inmediata entrada en vigor de la norma.

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,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.