

Expediente Núm. 125/2013

Dictamen Núm. 136/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 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 4 de junio de 2012, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo del Ciclo Formativo de Grado Medio de Formación Profesional en Actividades Comerciales.

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 1688/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico en Actividades Comerciales y se fijan sus Enseñanzas Mínimas, y el artículo 18 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Igualmente se alude en el texto expositivo al Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la Ordenación General de la Formación Profesional del Sistema Educativo, y que encomienda a las Administraciones educativas tomar en consideración "la realidad socioeconómica del territorio" al establecer el currículo de cada ciclo formativo, y al Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo, así como 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 de la norma que se persigue.

La parte dispositiva del proyecto se compone de seis artículos, todos ellos titulados, relativos 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, sucesivamente, a la "oferta a distancia del ciclo formativo", a la "accesibilidad universal en las enseñanzas del currículo", al "desarrollo del currículo" y a la "autorización para impartir las enseñanzas del ciclo formativo"; una disposición transitoria única que regula la "implantación de las enseñanzas del ciclo formativo", y dos disposiciones finales, la primera de las cuales recoge una habilitación para el desarrollo normativo del texto y la segunda disciplina su entrada en vigor el "día siguiente al de su publicación" oficial.

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", respectivamente.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma se inicia mediante Resolución de la titular de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de 19 de septiembre de 2012.

Obra en el expediente un borrador del Decreto, suscrito el día 3 de julio de 2012 por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, así como una memoria justificativa y una tabla de vigencias, ambas de fecha 20 de septiembre de 2012, elaboradas por la titular de la Dirección General antes referida.

El texto de la norma proyectada se remite a informe, junto a otros proyectos, el día 27 de septiembre de 2012, al Consejo de Asturias de la Formación Profesional y al Consejo Escolar del Principado de Asturias.

El Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en sesión celebrada el 6 de noviembre de 2012, considera que el proyecto "contiene los elementos sustanciales para la correcta ordenación y desarrollo" de las enseñanzas que regula, por lo que se concluye que la propuesta normativa "es adecuada en los términos en que está planteada".

Se incorpora al expediente la memoria económica, suscrita el 16 de noviembre de 2012 por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, que se traslada al Director General de Presupuestos y Sector Público con fecha 21 de noviembre de 2012.

El día 26 de noviembre de 2012, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria rubrica, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, un informe -en sentido favorable- 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.

Por su parte, el Pleno del Consejo de Asturias de la Formación Profesional aprueba, en sesión celebrada el 19 de marzo de 2013, el informe solicitado por la Consejería actuante. En él concluye 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 2 de abril de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente remite el 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 ocho 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.

El día 8 de abril de 2013, la Jefa del Secretariado del Gobierno, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, formula una serie de observaciones. Entre ellas, se recomienda reformular el objetivo general explicitado en el apartado segundo del artículo 3, por cuanto el allí fijado "no puede definirse como un objetivo en la línea de los definidos en el apartado primero"; se propone eliminar el inciso final de la disposición adicional tercera relativo a la "accesibilidad universal", al estimarse "redundante" con lo ya pautado en la disposición adicional segunda, y se puntualiza que el contenido de la disposición final primera "sería más adecuado" incluirlo "como disposición adicional".

Con fecha 11 de abril de 2013, la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Hacienda y Sector Público propone diversas observaciones de carácter formal.

Mediante escrito de 16 de abril de 2013, el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería instructora traslada al Servicio de Formación Profesional y Enseñanzas Profesionales las observaciones planteadas por las Consejerías de Presidencia y de Hacienda y Sector Público, solicitando, al "tratarse de observaciones que pudieran ser esenciales", el "pronunciamiento sobre las mismas, justificando a esta Secretaría General Técnica la necesidad o no de aceptarlas y de incorporarlas al texto del proyecto de Decreto". Figura, a continuación, un informe del Servicio de Formación Profesional y Enseñanzas Profesionales, en el que se razona la pertinencia de mantener el texto original del proyecto de Decreto.

Con fecha 6 de mayo de 2013, 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 él, además, justifica la incorporación al texto o el rechazo de las modificaciones propuestas por las distintas Consejerías, elaborándose un nuevo texto de la norma.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 9 de mayo de 2013, según certifica ese

mismo día la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, añadiendo 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 4 de junio de 2012, registrado de entrada el día 11 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 Medio de Formación Profesional en Actividades Comerciales, adjuntando a tal fin 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 currículo del Ciclo Formativo de Grado Medio de Formación Profesional en Actividades Comerciales. 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

Respecto a la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición, debemos reparar en que el artículo 32 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), dispone en su

apartado 2 que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

En el expediente objeto de dictamen consta la memoria justificativa, suscrita por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, precedida de un borrador de la norma propuesta y seguida de la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas contenido 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 2 de julio de 1992.

Asimismo, se ha incorporado al expediente una sucinta memoria económica. Sin embargo, no se han evaluado en ella todos los datos necesarios para conocer las “posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución”, como resulta preceptivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. En efecto, la memoria concluye que la aprobación del proyecto “no supone incremento alguno de gastos corrientes ni de gastos de inversión en el presupuesto del Principado de Asturias en el presente ejercicio ni en futuros ejercicios”, al tiempo que reconoce la incidencia económica de “la implantación” del nuevo currículo y pospone el “momento en que se deberá determinar dicho coste” al ejercicio correspondiente al curso en que debe impartirse el nuevo ciclo formativo (2014/2015).

Este Consejo Consultivo no comparte esta práctica. Parece evidente que, al margen de cómo se estructure finalmente la organización del conjunto de los módulos que se integran en el nuevo currículo, atenderlos exigirá un número de horas lectivas y la asignación de profesorado, previa reordenación de sus especialidades, que deriva de la aplicación de la norma básica estatal, lo que comporta necesariamente un incremento de costes que, aun diferidos en el

tiempo, merecen ahora una estimación y ofrecen referentes ciertos para su cálculo. Por otro lado, la conclusión del informe -desechando expresamente el incremento de gastos "en futuros ejercicios"- no se compadece con el previo reconocimiento de unos "efectos económicos (que) se derivan de la implantación" de las enseñanzas, desconociéndose si la distancia entre ambas afirmaciones pretende -y puede- salvarse a través de un reajuste de los recursos o alguna otra medida; datos que, en todo caso, deberían ser conocidos por el órgano que ha de aprobar la disposición -Consejo de Gobierno- para que pueda ponderar las consecuencias de sus actos.

En suma, un trámite como el que obliga en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general a valorar sus posibles repercusiones presupuestarias, aun cuando no se prevean como inmediatas, no puede reducirse a una mera cuestión de estilo o fórmula ritual carente de contenido real.

Aparte de lo anterior, se observa la incorporación al expediente de un borrador o anteproyecto previo a su incoación, suscrito el día 3 de julio por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, sin que en la Resolución de inicio, de fecha 19 de septiembre de 2012, conste referencia alguna al órgano que efectúa la propuesta. 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.

Por lo demás, el proyecto ha sido sometido al informe preceptivo 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.

También se ha remitido a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha recabado informe en materia presupuestaria.

Finalmente, se ha emitido un informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre las observaciones realizadas, justificando su incorporación al proyecto de Decreto o su rechazo, lo que debe valorarse positivamente.

Sin perjuicio de lo señalado, ha de concluirse que la tramitación del proyecto ha sido 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 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.

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, disponiendo el apartado tercero de dicho artículo que las "Administraciones educativas tendrán en cuenta, al establecer el currículo de las enseñanzas reguladas" en el citado 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".

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, 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

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.

En el proyecto que analizamos la Administración autonómica optó por incluir en un solo instrumento legal las prescripciones básicas que se contienen en el Real Decreto 1688/2011, de 18 de noviembre, ya citado 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 cohonstar 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 supone respetar formalmente las relaciones entre normativa básica y autonómica de desarrollo o complemento en una disposición general como la que es objeto del presente dictamen, 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.

Por ello, sugerimos a la Administración consultante que, con carácter general, al elaborar una disposición como la que ahora se pretende aprobar, 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

I. Sobre la parte final del proyecto.

En relación con la disposición final segunda, en la que se establece la entrada en vigor del Decreto "a partir del día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*", este Consejo viene reiterando que la supresión de la común *vacatio legis* del Código Civil resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma.

II. Sobre los anexos.

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

No obstante, en lo que afecta a la técnica normativa, recordamos a la autoridad consultante, como ya hemos señalado en la consideración cuarta y expusimos en nuestros Dictámenes Núm. 120/2013 y 121/2013, entre otros,

que si se opta finalmente, para facilitar el manejo del currículo, por reproducir en los anexos el contenido de la normativa básica estatal debe extremarse el cuidado en que se haga garantizando su exacta y fiel transposición.

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.